

Jean-H. Guilmette

L'APPRENTISSAGE PAR LES PAIRS

RÉSEAUX ET
COOPÉRATION
POUR LE
DÉVELOPPEMENT

IDRC  CRDI

pul

L'apprentissage par les pairs

Réseaux et coopération
pour le développement

This page intentionally left blank

JEAN-H. GUILMETTE

L'apprentissage par les pairs

Réseaux et coopération
pour le développement

Traduit de l'anglais par

Catherine Ego

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société d'aide au développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Cette édition est publiée conjointement par

Les Presses de l'Université Laval

2305, rue de l'Université

pavillon Pollack, bureau 3103

Québec (Québec), Canada G1V 0A6

www.pulaval.com

et le

Centre de recherches pour le développement international

BP 8500, Ottawa (Ontario), Canada, K1G 3H9

www.crdi.ca/info@idrc.ca

ISBN 978-1-55250-345-4 (édition électronique)

© 2008, Centre de recherches pour le développement international (CRDI)

Tous droits réservés.

Imprimé au Canada

Dépôt légal 3^e trimestre 2008

Aucune partie de cet ouvrage, y compris sa couverture, ne peut être reproduite, sauvegardée dans un dispositif d'archivage ou transmise par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre) sans l'autorisation écrite préalable de l'éditeur.

ISBN: 978-2-7637-8595-0 (PUL)

Les Presses de l'Université Laval

Pavillon Pollack, bureau 3103

2305, rue de l'Université

Québec (QC)

G1V 0A6

www.pulaval.com

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et encadrés.....	XI
Acronymes et abréviations	XIII
Avant-propos.....	1
Préface.....	3
Remerciements.....	9
1. LE CADRE CONCEPTUEL.....	11
PREMIÈRE PARTIE. ALLIANCES ET COOPÉRATION :L'ÉMERGENCE	
D'UN PARADIGME DE L'APRÈS-GUERRE	11
1.1 Mille cinq cents ans de conflits	11
1.2 Cinq caractéristiques du nouveau paradigme	14
1.3 Les incidences générales du nouveau paradigme.....	18
1.4 Le rôle des droits humains et de la gouvernance démocratique dans le fonctionnement et les méthodes de travail de l'OCDE	20
DEUXIÈME PARTIE. LA CONCRÉTISATION INSTITUTIONNELLE	
DU CHANGEMENT DE PARADIGME	25
2.1 Les organisations multilatérales à adhésion universelle ...	25
2.2 Les organisations internationales et régionales à adhésion restreinte.....	27
2.3 L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). ..	29
2.4 Les régimes de politiques et leur coordination internationale.....	29

TROISIÈME PARTIE. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	
POUR LE DÉVELOPPEMENT	32
3.1 Le Plan Marshall.....	33
3.2 Le Plan Colombo.....	33
3.3 L'aide publique au développement (APD).....	34
3.4 L'aide et la diffusion internationale des idées	35
3.5 Volume et incidences de l'aide.....	38
QUATRIÈME PARTIE. LE PARADIGME COOPÉRATIF	
ET L'ANCIEN BLOC DE L'EST.....	39
4.1 La « magie » du marché.....	39
4.2 La réforme : un processus complexe et multidimensionnel.....	39
4.3 L'impératif d'instaurer des instruments d'aide plus pertinents	41
CINQUIÈME PARTIE. PERTINENCE DE L'EXPÉRIENCE DU CRDI ET DE L'OCDE POUR LES PAYS D'EUROPE DE L'EST	41
2. LE DÉVELOPPEMENT ET LES RÉSEAUX COMME INSTRUMENTS DE CHANGEMENT	47
PREMIÈRE PARTIE. DES EXPÉRIENCES DANS LE SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT	47
1.1 Les enseignements de l'expérience japonaise.....	48
DEUXIÈME PARTIE. L'ÈRE DES PROJETS COOPÉRATIFS	51
2.1 Les réseaux informels	53
2.2 Les réseaux multinationaux structurés	54
TROISIÈME PARTIE. LE CAS PARTICULIER DES ANCIENS PAYS SOVIÉTIQUES.....	56
QUATRIÈME PARTIE. LES RÉSEAUX SCIENTIFIQUES : L'EXPÉRIENCE DU CRDI	57
Section 1- Le CRDI et les réseaux scientifiques.....	57
Section 2- Le CRDI et le Dniepr.....	78
CINQUIÈME PARTIE. LES VOLETS DU PROGRAMME DGEU ET SES RÉSULTATS IMMÉDIATS.....	88
5.1 La mesure de la pollution de l'eau	88

SIXIÈME PARTIE. LES INCIDENCES DU PROGRAMME SUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES	91
6.1 L'élargissement des capacités d'élaboration des politiques	91
6.2 Les répercussions du programme.....	95
SEPTIÈME PARTIE. VERS L'IMPLANTATION DE RÉSEAUX RÉGIONAUX ET LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DU FEM	100
3 LES RÈGLES FONDAMENTALES DE CONDUITE DE L'OCDE – UNE SOCIOLOGIE DE SA CULTURE INSTITUTIONNELLE	107
Introduction.....	107
PREMIÈRE PARTIE. LES FONDEMENTS DE LA CULTURE INSTITUTIONNELLE DE L'OCDE.....	108
1.1 Contexte historique	108
1.2 Les règles fondamentales de conduite et les valeurs institutionnelles de l'OCDE	112
1.3 La structure et les fonctions de l'OCDE.....	117
1.4 Le Département des Affaires économiques	121
1.5 Les règles fondamentales de conduite de l'OCDE.....	127
1.6 L'étiquette à l'OCDE : les préceptes comportementaux non écrits	128
DEUXIÈME PARTIE. UN RÉSEAU ANIMÉ PAR LA PRESSION DES PAIRS	132
2.1 La pression des pairs	134
TROISIÈME PARTIE. DISCIPLINE CONSENSUELLE ET TENSIONS DYNAMIQUES.....	140
3.1 Le maintien de l'équilibre	140
3.2 Les mécanismes d'atténuation de la rigueur consensuelle	142
QUATRIÈME PARTIE. ÉLABORATION DES POLITIQUES, NÉGOCIATIONS ET RECHERCHES	151
4.1 Une « enquête préliminaire » pour définir un programme commun d'action.....	152
4.2 L'établissement de bases de données fiables et comparables	153

4.3	L'analyse des données.....	154
4.4	La formulation de prévisions.....	154
4.5	L'élaboration des recommandations	156
4.6	L'examen par les pairs.....	157
CINQUIÈME PARTIE. LES POLITIQUES DE SOUTIEN		162
5.1	La politique relative au personnel.....	163
5.2	Le rôle d'un « directeur avisé »	164
5.3	La politique de publication	167
SIXIÈME PARTIE. L'ADAPTATION DE LA MÉTHODE OCDE À UN NOUVEL ENVIRONNEMENT CULTUREL		170
6.1	Le respect des propriétés essentielles.....	171
6.2	L'introduction de valeurs nouvelles	173
SEPTIÈME PARTIE. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS		176
4	LES TECHNIQUES OCDE DE GESTION DU PROCESSUS ITÉRATIF D'ÉLABORATION DES POLITIQUES DANS UN CONTEXTE MULTICULTUREL	179
PREMIÈRE PARTIE. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES		180
1.1	Qu'est-ce qu'une politique?	180
1.2	L'influence de l'OCDE sur l'élaboration des politiques nationales	182
DEUXIÈME PARTIE. LE CONSENSUS EN MATIÈRE DE POLITIQUES DANS UN CONTEXTE INTERCULTUREL		185
2.1	Développement et culture.....	185
2.2	L'équilibre des systèmes sociaux : poids, dérives et contrepoids	188
2.3	Les quatre dimensions du renseignement selon Bonthous	193
2.4	L'élaboration de « scénarios ».....	198
TROISIÈME PARTIE. LA GESTION DU PROCESSUS DE NÉGOCIATION		199
3.1	Le rôle attribué à chacun des acteurs	201

QUATRIÈME PARTIE. LA SYNTAXE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS	208
4.1 L'ordre du jour annoté	208
4.2 Le compte rendu succinct	216
4.3 Le communiqué	227
4.4 L'examen par les pairs.....	231
CINQUIÈME PARTIE. L'ORGANISATION DES RÉUNIONS : ATELIER, SÉMINAIRE, COMITÉ, PLÉNIÈRE	240
5.1 Les attentes et les résultats	240
5.2 L'ordre du jour comme outil de gestion.....	242
5.3 La gestion du temps	244
5.4 Le coût réel des séminaires internationaux	247
5.5 L'agencement des salles de réunion pour les ateliers.....	248
5. LES RAISONS D'UNE RÉUSSITE	257
PREMIÈRE PARTIE. L'OCDE ET LA COMPLEXITÉ	258
1.1 La nature de la complexité	259
1.2 Complexité, diversité, adaptation.....	260
1.3 La fondation de l'OCDE : un peu de finesse et de simplicité.....	262
DEUXIÈME PARTIE. RATÉS ET RÉUSSITES : QUELQUES EXEMPLES	263
2.1 L'OCDE et la santé : la complexité au centuple	264
2.2 La Convention sur la lutte contre la corruption : un succès éclatant.....	270
2.3 L'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) : une autre fois, peut-être... ..	274
2.4 Le Club du Sahel : un cas unique.....	277
TROISIÈME PARTIE. CONCLUSION.....	282
POSTFACE. QUELQUES QUESTIONS POUR L'AVENIR... .	285
ANNEXE: GLOSSAIRE	291
RÉFÉRENCES	311

This page intentionally left blank

Liste des tableaux et encadrés

TABLEAUX

3.1	Les PPA et le PIB – Une comparaison internationale	156
3.2	Récapitulatif des examens par les pairs à l'OCDE	160
3.3	Les principales publications de l'OCDE	168
4.1	L'ordre du jour annoté, exemple et commentaires	211
4.2	Tableau décisionnel pour le traitement des sujets délicats.....	233
5.1	Total des dépenses en santé, 1980–1998	
5.2	État de santé – Espérance de vie.....	

ENCADRÉS

1.1	Les jeux traditionnels comme outils d'analyse historique et politique	13
1.2	Droits humains et progrès.....	23
2.1	Différentes formes organisationnelles.....	52
2.2	L'efficacité des réseaux informels	54
2.3	Le CRDI et le GCRAI (CGIAR)	58
2.4	Les dix principes du partenariat	63
2.5	Le Plan d'action stratégique 2000–2004 du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour la réhabilitation du bassin du Dniepr au Bélarus, en Russie et en Ukraine	101
3.1	L'OECD	108
3.2	Le dilemme du prisonnier.....	114

3.3	Les cochons rationnels.....	116
3.4	Le régime de l'OCDE et la décision de la Federal Reserve des États-Unis concernant les taux d'intérêt.....	119
3.5	Les parités de pouvoir d'achat.....	155
3.6	L'examen par les pairs, clé de voûte de l'architecture OCDE...	162
3.7	Conception et supervision : Mots identiques, traditions différentes	165
4.1	Le processus itératif de l'OCDE	184
4.2	Le cas particulier des pays de l'ex-Union soviétique.....	186
4.3	Les dimensions clés de Bonthous	194
4.4	Deux manières de recueillir et de traiter l'information selon Bonthous : les États-Unis et la Suède	197
4.5	Le compte rendu succinct, exemple et commentaires.....	223
4.6	Le troisième rail : L'écueil à éviter	234
4.7	Les « troisièmes rails » : Quelques exemples	234

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADRAO	Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'ouest, renommée Centre du riz pour l'Afrique [ARC/CRA]
AGETAC	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce [<i>General Agreement on Tariffs and Trade – GATT</i>]
AIE	Agence internationale de l'énergie
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) [<i>Association of Southeast Asian Nations – ASEAN</i>]
APD	Aide publique au développement
APEC	Coopération économique Asie–Pacifique [<i>Asia Pacific Economic Cooperation</i>]
BAfD	Banque africaine de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIECE	Bureau pour les initiatives en Europe Centrale et de l'Est (du CRDI)
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CAEM	Conseil d'assistance économique mutuelle [<i>Council for Mutual Economic Co-operation – COMECON</i>]
PAC	Partie administrée par le centre
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier

CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIME	Comité de l'Investissement international et des Entreprises Multinationales [<i>Committee on International Investment and Multinational Enterprises</i>]
CMIT	Comité des Mouvements de Capitaux et des Transactions Invisibles [<i>Committee on Capital Movements and Invisible Transactions</i>]
CÉI	Communauté des états indépendants [CIS]
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
CSTP	Comité de la politique scientifique et technologique (de l'OCDE) [<i>Committee for Scientific and Technological Policy</i>]
CSUPE	Centre scientifique ukrainien pour la protection de l'eau
CUG	Comité ukrainien de gestion
DG	Directeur général
DGEU	Développement de la gestion environnementale en Ukraine [<i>Environment Management Development in Ukraine – EMDU</i>]
ECD	Division des affaires économiques (de l'OCDE) [<i>Economic Division</i>]
EDR	Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) [<i>Economic and Development Review Committee</i>]
ELSAC	Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales (de l'OCDE) [<i>Employment, Labour and Social Affairs Committee</i>]
ESC	Équivalents subvention à la consommation
ESP	Équivalents subvention à la production
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [<i>Food and Agriculture Organization</i>]
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FID	Fonds international du Dniepr [IDF]
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international

GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale [<i>Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR</i>]
ICARDA	Centre international de recherche agricole dans les zones arides [<i>International Centre for Agricultural Research in the Dry Areas</i>]
ICLARM	Centre international pour la gestion des ressources aquatiques vivantes [<i>International Centre for Living Aquatic Resources Management</i>]
ICRAF	Centre international pour la recherche en agroforesterie [<i>International Centre for Research in Agroforestry</i>]
ICRISAT	Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides [<i>International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics</i>]
IDA	Association internationale de développement [<i>International Development Association</i>]
IDÉ	Investissements directs étrangers
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires [<i>International Food Policy Research Institute</i>]
IFRI	Institut français des relations internationales
ILRI	Institut international de recherche sur l'élevage [<i>International Livestock Research Institute</i>]
IMHE	Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (de l'OCDE) [<i>Program on Institutional Management in Higher Education</i>]
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
IPGRI	Institut international des ressources phytogénétiques [<i>International Plant Genetic Resources Institute</i>]
IRRI	Institut international de recherche sur le riz [<i>International Rice Research Institute</i>]
ISO	Organisation internationale de normalisation [<i>International Standards Organization</i>]
MPESN	Ministère de la protection de l'environnement et de la sécurité nucléaire
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
NÉI	Nouveaux États Indépendants

NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NOPADA) [<i>New Partnership for Africa's Development – NEPAD</i>]
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE/CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale / Organisme non gouvernemental
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune (de l'UE)
PAS	Plan d'action stratégique [SAP]
PIB	Produit intérieur brut
PM/PRA	Partenariat du millénaire pour le Programme de relance de l'Afrique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUD/FEM	Programme des Nations Unies pour le développement/Fonds pour l'environnement mondial
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
PPA	Parités de pouvoir d'achat
PRMC	Programme de restructuration des marchés céréaliers
PUMA	Comité de la gestion publique (de l'OCDE) [<i>Public Management Committee</i>]
RDA	République démocratique allemande

SIDA (sida)	syndrome d'immunodéficience acquise
SIG	Système d'information géographique [GIS]
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture [<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>]
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance [<i>United Nations Children's Fund</i>]

This page intentionally left blank

AVANT-PROPOS

Depuis sa fondation, en 1970, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada constate la pertinence et l'utilité de l'apprentissage par les pairs et de la mise en commun des connaissances – les deux mécanismes qui constituent l'objet du présent ouvrage. Le travail du Centre consiste notamment à développer des partenariats dans le Sud comme dans le Nord, et à établir et alimenter des échanges Nord–Sud et Sud–Sud. Notre expérience prouve que cette méthode constitue un moyen très efficace de diffuser la connaissance dans des régions ou des groupes très divers. Se fondant sur les savoirs générés conjointement, l'apprentissage par les pairs s'impose aussi comme une manière privilégiée de renforcer les capacités et de promouvoir l'excellence scientifique. Le bassin des connaissances qu'il crée et qu'il enrichit constitue un outil primordial de l'élaboration des politiques fondées sur les faits avérés.

Le CRDI n'est pas le seul à croire en la qualité de cette approche coopérative : elle constitue aussi le pivot des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce livre est né de la conviction que l'OCDE offre un modèle de coopération régionale utile aux pays de l'ex-Union soviétique. Il a d'ailleurs été conçu à l'origine dans l'optique d'aider ces pays à mieux comprendre les principes et le fonctionnement interne de l'Organisation, dont le processus décisionnel est un modèle de transparence et de coopération. Par ce projet, le CRDI cherchait à dissiper le scepticisme soviétique quant aux avantages de la mise en commun des données et, notamment, ses répercussions positives sur la croissance, quant à la possibilité d'adopter une approche conjointe sans pour autant compromettre la souveraineté, et quant à l'utilité d'un processus rigoureux de négociation pour résoudre les problèmes interétatiques touchant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Les projets soutenus par le CRDI en Europe de l'Est de 1994 à 2003 illustrent avec éloquence l'application pratique de ces principes. Le programme

Développement de la gestion environnementale en Ukraine (DGEU) a consisté à concevoir et implanter une vaste stratégie d'assainissement du Dniepr. Il a été géré par le Bureau pour les initiatives en Europe Centrale et de l'Est (BIECE) du CRDI, qui était alors placé sous la direction de l'auteur du présent ouvrage, Jean-H. Guilmette. Ce programme n'a pas consisté simplement à fournir aux populations locales des techniques et des outils tangibles de lutte contre la pollution et de conservation de l'eau : il portait aussi sur la mécanique des réformes institutionnelles. En rassemblant des experts ukrainiens qui avaient toujours travaillé isolément les uns des autres, il a favorisé la collaboration et la mise en commun de l'information, le travail en équipes multidisciplinaires, le réseautage, et l'élaboration de politiques ciblées et bien conçues. À l'époque, il a véritablement fait œuvre novatrice dans cette région du monde.

Ce programme a également contribué à transférer aux décideurs locaux les capacités et les pouvoirs nécessaires pour gérer plus efficacement le Dniepr, et il s'est traduit par une amélioration des politiques environnementales. Sa réussite lui a valu d'être élargi, au-delà de l'Ukraine, à l'élaboration d'un plan d'action stratégique de réhabilitation de l'ensemble du bassin du Dniepr – un projet transfrontalier exigeant une collaboration entre l'Ukraine, la Russie et le Bélarus.

En décrivant l'approche de l'OCDE et du CRDI, Jean-H. Guilmette démontre que l'apprentissage par les pairs, en ce qu'il se fonde sur la mise en commun et la diffusion des connaissances et des faits avérés, constitue maintenant l'un des grands déterminants de la croissance économique et technologique. L'auteur montre aussi que la gestion des réseaux de ce type se distingue fondamentalement de celle des entreprises, organisations ou autres instances placées sous une autorité unique.

Jean-H. Guilmette a terminé en décembre 2003 les recherches qu'il avait entreprises pour la rédaction du présent ouvrage. Néanmoins, les principes qu'il décrit ici, et qui caractérisent le comportement organisationnel de l'OCDE et du CRDI (mais aussi les efforts que ces deux organisations déploient pour promouvoir la diffusion du savoir), restent tout à fait d'actualité. Je remercie l'auteur du soin qu'il a apporté à ce travail, et j'espère de tout cœur que le lecteur en tirera profit.

Maureen O'Neil

Présidente, Centre de recherches pour le développement international

PRÉFACE

Pourquoi, comment et quand cette recherche a-t-elle été entreprise?

L'origine de ce livre remonte au milieu des années 1990, quand des chercheurs et autres experts ont entrepris d'analyser les paramètres et les difficultés de la gestion de la ressource hydrique dans le bassin du Dniepr. Un projet géré par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a permis à l'Ukraine de bénéficier de bourses de recherche et d'autres formes d'aide pour concevoir un programme de réhabilitation du bassin de ce fleuve. Ce programme s'est amorcé en 1994 et s'est terminé en 2001. Comme le Dniepr coule non seulement en Ukraine, mais aussi au Bélarus et en Russie, sa gestion exige une coopération internationale entre ces trois États souverains. En 1998, il est apparu clairement qu'il fallait élaborer un Plan d'action stratégique pour le bassin dans son ensemble, un projet qui ferait donc intervenir le Bélarus et la Russie en plus de l'Ukraine. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'est tourné vers le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour obtenir du financement à cette fin. Les pays, toutefois, répugnent en général à confier l'élaboration de leurs politiques nationales et à transférer des éléments de leur souveraineté à quelque organisation internationale ou même régionale que ce soit. Par ailleurs, les modalités courantes de gestion de l'assistance technique s'avèrent souvent impuissantes à induire les changements de mentalité indispensables pour mener à bien la mission que l'on se propose. Ces constats ont convaincu l'équipe du CRDI qui intervenait en Ukraine d'élaborer un modèle de gestion d'un type entièrement nouveau, et qui permettrait d'élaborer et d'implanter des politiques plus efficaces de réhabilitation du Dniepr, le cours d'eau le plus important d'Europe.

L'aide aux pays en développement et aux économies en émergence se heurte souvent à deux catégories de résistances. D'une part, les idées étrangères et les motivations des donateurs étrangers sont accueillies avec méfiance : les

bénéficiaires acceptent volontiers les subsides dont ils sont porteurs, mais pas forcément leurs suggestions. Celles-ci sont rejetées ou poliment reléguées aux oubliettes, et les donateurs restent perplexes : pourquoi leurs idées n'ont-elles pas été acceptées? D'autre part, ces régions sont souvent pénétrées de l'intense conviction que les problèmes de leurs pays viennent de l'extérieur et sont fabriqués de toutes pièces par les étrangers. Implicitement, cette conviction s'accompagne de celle que la solution doit aussi venir de l'extérieur. Les populations et les gouvernements ont ainsi tendance à attendre le « bon donateur » qui leur apportera la solution à tous leurs problèmes. Au total, l'appropriation des idées qui sous-tendent les activités du projet se fait souvent attendre.

À cet égard, le CRDI propose une approche tout à fait originale par rapport à celles des autres donateurs : elle repose tout entière sur la capacité du récipiendaire à concevoir et implanter les stratégies de son propre développement. Fondamentalement, donc, elle s'appuie sur l'autonomisation et la prise en charge, par les bénéficiaires eux-mêmes, des leviers de leur développement. Cette méthode apparaît plus susceptible de produire à long terme les résultats voulus, car les politiques proposées découlent des recherches entreprises dans le pays même, par des institutions et des experts locaux. Leur adoption suscite par conséquent moins de réticences.

Ce constat nous amène aux questions suivantes : Peut-on espérer voir éclore une quelconque coopération entre les pays, en particulier des pays qui, tels le Bélarus et l'Ukraine, ont acquis récemment leur indépendance par rapport à la Russie? Peuvent-ils travailler ensemble à l'élaboration de politiques communes et d'une approche conjointe sans avoir l'impression de faire bon marché de leurs souverainetés nationales?

J'ai acquis à l'automne 1997 la conviction que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) proposait une méthode éprouvée de négociation entre pays souverains pour l'élaboration de politiques. C'est à cette tâche que les membres de l'OCDE (anciennement, l'OECE) se consacrent depuis 1947 : négocier, harmoniser, veiller au respect des nouvelles politiques – mais sans jamais remettre en question les souverainetés existantes. Cette approche est parente des pratiques du CRDI : elle repose sur les principes de l'autonomisation et de la prise en charge de son propre développement, de l'examen par les pairs, de la pression des pairs et de la formulation de politiques à partir de faits avérés par la science. Le processus rigoureux de négociation en vigueur à l'OCDE procure tous les éléments nécessaires pour examiner conjointement l'adaptation des projets aux réalités locales et pour élaborer des politiques régionales communes.

Début 1998, l'équipe du CRDI chargée des questions relatives à l'Europe de l'Est a traduit ces idées disparates en une architecture méthodologique cohérente qu'elle a placée au cœur même de sa proposition au Bélarus, à la Russie et à l'Ukraine. Ces pays cherchaient alors à s'assurer du financement auprès du PNUD/FEM pour la réhabilitation du bassin du Dniepr.

Cet ouvrage examine l'approche méthodologique du CRDI et de l'OCDE. Il propose des réponses aux questions spécifiques qui ont émergé quand il s'est agi pour nous de convaincre les participants au projet de la validité de cette approche. On se rappellera, tout au long de cette lecture, que l'Ukraine et les autres pays de l'ex-URSS ont vécu en vase clos pendant soixante-dix ans : à l'ouverture de leurs frontières, les idées qui ont marqué le 20^e siècle en Occident leur étaient complètement inconnues. Elles restent d'ailleurs, à ce jour, très mal comprises dans cette région du monde, et souvent ignorées. Par exemple, la notion de négociations gagnant-gagnant ne fait pas encore partie des pratiques quotidiennes des fonctions publiques de l'Est. L'idée même d'une coopération entre pays suscite des interrogations, des doutes, voire des soupçons.

Les concepts et idées analysés dans cet ouvrage sont présentés dans un ordre conçu pour aider le lecteur à bien les comprendre et les situer avec exactitude dans leur contexte. Notre réflexion se fonde sur la prémisse qu'un nouveau paradigme d'envergure a émergé après la Deuxième Guerre mondiale, un paradigme qui cherchait à atténuer les conflits entre pays traditionnellement ennemis. Ce paradigme de la coopération a donné lieu à la mise sur pied d'une multitude d'organisations et de systèmes internationaux. Il constituait en 1947 une idée extrêmement novatrice, une idée qui allait à l'encontre de tous les préjugés du temps – en particulier celui qui considérait le protectionnisme comme le socle inamovible de la richesse des nations. La création de l'OCDE s'est trouvée au cœur du déploiement de ce nouveau paradigme.

Bien des observateurs ont du mal à saisir les liens qui unissent l'économie de marché et la démocratie, surtout ceux qui ont vécu l'essentiel de leur existence dans un modèle socialiste de gouvernance. Pourquoi le nouveau modèle paradigmatique fonctionne-t-il? Pourquoi les pays de l'OCDE sont-ils plus riches que les autres? Quels sont les déterminants de cette réussite? Pour ma part, j'estime que la diffusion d'une information de qualité est si cruciale pour la prospérité que nous avons d'ores et déjà dépassé l'idée selon laquelle la liberté de presse (l'information) serait essentielle à la protection de la démocratie et des droits humains. Aujourd'hui, me semble-t-il, le rôle

de la démocratie est de préserver l'abondance, l'accessibilité et la qualité de l'information, ce pilier incontournable du développement.

Par ailleurs, le développement et la croissance reposent maintenant sur la prolifération des réseaux : réseaux modestes et informels; réseaux scientifiques et techniques structurés, légèrement plus officiels; et enfin, réseaux multinationaux complètement structurés et officialisés. Je suis d'avis que la gestion des réseaux, en particulier ceux qui se composent de pays souverains, se distingue fondamentalement de la gestion des entreprises, des organisations ou des ministères placés sous une autorité unique. En un mot, le modèle de gestion qui domine dans les entreprises et les institutions repose sur la cybernétique et cherche à clarifier et simplifier le plus possible les modalités des communications et de la responsabilisation des uns et des autres par rapport aux résultats. Mais les méthodes qui fonctionnent dans ces contextes s'avèrent contre-productives quand on les applique aux réseaux. Par définition, les réseaux doivent conserver un niveau de flexibilité et d'ambiguïté identique à celui du comportement de leurs membres. Nous présenterons au chapitre suivant les principes de la gestion des réseaux à partir de l'exemple du CRDI.

Nous examinerons ensuite, aux chapitres 3 et 4, la pratique de l'OCDE. Quelles sont les manières de procéder qui sont mises en œuvre dans cette organisation unique en son genre? Comment se sont tissées les traditions qui encadrent ses relations intérieures? Le chapitre 3 situera l'expression pratique de ses valeurs fondamentales (démocratie, économie de marché, coopération) dans une perspective historique. Nous verrons l'incidence que ces facteurs ont eue sur l'administration des activités. En quoi consiste le code de conduite ou, si l'on veut, l'étiquette, qui oriente le fonctionnement de cette institution? Quelles sont les règles non écrites auxquelles ses membres se conforment? Et pourquoi ces règles se sont-elles développées comme elles l'ont fait? Le chapitre 3 propose des explications et des exemples montrant qu'un réseau de ce genre doit s'organiser selon des principes radicalement différents de ceux qui structurent les organisations plus conventionnelles, par exemple les ministères, les grandes entreprises, ou même les autres organisations internationales.

Le chapitre 4 portera sur les outils et les compétences nécessaires pour rallier des représentants de cultures diverses autour d'un consensus favorisant l'harmonisation des politiques. Il se penchera sur des détails qui sont loin d'être sans importance, par exemple : Comment présider une rencontre de comité? Comment rédiger des documents convaincants? Comment gérer le

processus itératif de conclusion d'ententes et d'implantation de ces accords dans chacun des pays membres?

Le chapitre 5 proposera des éléments de réponse à cette question incontournable : Pourquoi cette méthode fonctionne-t-elle? À mon sens, la complexité croissante des échanges internationaux qui a marqué le 20^e siècle a finalement, par effet de balancier, nécessité l'injection d'une bonne dose de simplification, le renforcement de notre intelligence collective, et l'accroissement de notre capacité à traiter des problèmes communs complexes s'inscrivant dans le long terme. L'OCDE a constitué l'une des réponses à ce nouveau défi : sa mécanique est simple – il s'agit de viser le consensus par la pression des pairs et de favoriser la clarification et la compréhension de problèmes multiples et obscurs. Le chapitre 5 démontre cette thèse par des exemples de réussites éclatantes, mais aussi d'échecs instructifs.

Enfin, cet ouvrage propose un certain nombre de définitions qui aideront les lecteurs des autres régions du monde à se familiariser avec les concepts, idées, conventions et références couramment utilisés dans les pays membres de l'OCDE.

Les responsables de la planification, les décideurs et les chercheurs de la Russie, du Bélarus et de l'Ukraine sont peut-être ceux qui tireront le plus de profit des pages qui suivent. Leurs homologues des pays industriels ou en développement y puiseront aussi, je l'espère, une information utile – particulièrement ceux des pays qui pourraient bientôt devenir membres de l'OCDE ou de regroupements qui, tel le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), souhaiteraient adopter l'évaluation par les pairs comme moyen d'améliorer leurs gouvernances nationales. J'espère aussi que cet ouvrage saura intéresser un public plus large dans les pays industrialisés, dans les économies en émergence de l'Europe de l'Est ainsi qu'ailleurs dans le monde. Il est écrit dans un style qui pourra aider le lecteur non spécialiste à se familiariser avec certains concepts et idées. J'y fais largement usage de métaphores, d'exemples et de définitions, en espérant qu'ils contribueront à la lisibilité et à l'intelligibilité du texte.

Les modalités de la gouvernance et les systèmes de fonctionnement internes de l'OCDE n'ont jamais été décrits dans le détail. À tout le moins, nous n'avons pas trouvé de publications officielles sur le sujet, à l'exception de deux ouvrages parus en français : l'un de Jean Bonvin, ancien président du Centre de développement de l'OCDE (1998), écrit en collaboration avec Christian Morrisson; l'autre, d'Henri Chavranski, ancien représentant de la France au Comité des affaires économiques.

This page intentionally left blank

REMERCIEMENTS

J'ai amplement puisé à deux auteurs qui ont publié des textes sur l'OCDE, Jean Bonvin et Henri Chavranski. J'ai eu le privilège de pouvoir consulter de nombreux rapports internes de l'OCDE, en particulier un document d'une importance cruciale établi par Pierre Vinde, ancien Secrétaire général adjoint de l'Organisation. Malheureusement, ces rapports ne sont généralement pas accessibles au grand public. J'ai également fait un large usage d'entretiens que j'ai eus avec des membres actuels ou d'anciens membres du personnel de l'OCDE. Je me suis servi de sections non confidentielles de rapports internes; dans la plupart des cas, il est hélas impossible d'attribuer ces passages à un auteur en particulier. J'indique sous la rubrique *Références* les textes et ouvrages que je considère comme les plus pertinents pour le lectorat que je me propose d'atteindre. Dans la mesure où celles-ci sont encore valides, les adresses de sites Internet sont également indiquées.

Je tiens à remercier les personnes suivantes des contributions et commentaires dont elles ont enrichi le présent ouvrage : Henri Chavranski; Derry Ormond et Pierre Vinde, qui ont revu la première version du texte; Jean Bonvin, Anne de Lattre, Helmuth Fuhrer, Mark Pieth, Louis Sabourin, tous d'anciens hauts responsables de l'OCDE, qui m'ont procuré de judicieux conseils; plusieurs membres du personnel actuel de l'OCDE, sans qui ce livre n'aurait pas pu être écrit : Christian Averous, André Barsony, Jim Carey, Jorgen Elmeskov, Vera Gündel, Raundi Halvorson-Quevedo, Jeremy W. Hurst, Peter Jarrett, Robert Ley, Alex Matheson, Hunter McGill, Fabrizio Pagani, Scott Wade et Frederic Wehrle. Je tiens également à souligner la qualité des commentaires et des avis dont certains collègues ont bien voulu me faire bénéficier au cours de la rédaction : Carolyn Pestieau, qui était alors vice-présidente du CRDI, Ken Babcock, Fred Carden, Suzan Joeques, Kerry Franchuk, Carol Joling, Myron Lahola et Réal Lavergne, du CRDI.

Le professeur Martin Rudner a généreusement collaboré aux chapitres 1 et 2. Il a d'ailleurs rédigé les versions initiales de plusieurs sections de ces chapitres. Martin Rudner enseigne à la faculté Norman Paterson des Affaires internationales de l'Université Carleton et a écrit plus d'une cinquantaine de livres et d'articles sur les questions internationales et le développement.

Caroline Bouchard a été d'une aide importante et précieuse dans les recherches et dans la mise en forme du texte. Elena Klimenko a préparé le glossaire et veillé à ce que le contenu de l'ouvrage convienne au lectorat des pays de l'ex-Union soviétique. Reginald MacIntyre a assuré la mise en forme du texte et fourni des conseils judicieux sur son contenu d'ensemble et sur sa présentation. André Métivier a formulé de nombreuses observations et suggestions utiles. André Laplante et Laurier Trahan ont commenté avec finesse et perspicacité les principaux chapitres de cet ouvrage.

Je m'en voudrais de ne pas souligner l'apport crucial de Maureen O'Neil, présidente du CRDI, qui a soutenu et défendu le déploiement de ce projet et m'a conseillé ainsi qu'encouragé à chacune de ses étapes.

Néanmoins, il va dans dire que j'assume l'entière responsabilité des erreurs et omissions qui auraient pu se glisser dans le texte.

Jean-H. Guilmette

I

Le cadre conceptuel

La coopération : un nouveau paradigme pour le développement
et pour l'instauration de relations internationales pacifiques

« Construisez-le, ils viendront... »

D'après le film *Le Champ des rêves* (*Field of dreams*)

PREMIÈRE PARTIE

ALLIANCES ET COOPÉRATION : L'ÉMERGENCE D'UN PARADIGME DE L'APRÈS-GUERRE

1.1 Mille cinq cents ans de conflits

À partir de la *Pax Romana* du 5^e siècle, les sociétés européennes ont vécu constamment ou presque dans la guerre. Ces conflits peuvent naître de pathologies touchant les pays, les dirigeants ou les collectivités. Ils se déclenchent pour des motifs politiques, stratégiques, religieux ou commerciaux. La doctrine économique du mercantilisme, qui définissait les politiques de la plupart des pays de l'Europe pré-industrielle engagés dans le commerce international, a transformé la concurrence commerciale en rivalités interétatiques visant le contrôle de l'accès aux marchés ainsi qu'aux sources d'approvisionnement. Le mercantilisme accordait la priorité à l'accumulation d'or et d'argent, les deux métaux qui mesuraient alors, mieux que tout autre indicateur, la richesse et le bien-être des nations. Ce postulat mercantiliste a fortement et durablement marqué la conduite des États. Les pays se consa-

craient pour l'essentiel à thésauriser la monnaie par les conquêtes et le protectionnisme, au détriment du commerce et de la coopération internationale. Les relations interétatiques évoluaient au gré d'alliances temporaires conclues pour sceller des coalitions guerrières contre des rivaux commerciaux et pour organiser le partage du butin entre les vainqueurs. La guerre, alors, n'était rien d'autre que la continuation du mercantilisme par des moyens violents.

Pendant près de quinze siècles, les pays européens ont exprimé de cette façon leur appétence pour les combats guerriers et les luttes commerciales. Ces opérations ont atteint l'apogée de leur puissance destructrice en 1939–1945. (Mais les historiens situeraient plus justement le début de l'agression allemande, italienne, et japonaise au début des années 1930.)

En 1947, les pays « occidentaux » associés pour former ce qui deviendrait l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont pris un virage décisif en faveur de l'instauration d'un paradigme fondamentalement nouveau et reposant sur l'internationalisme coopératif. Certains analystes soutiennent que les postulats traditionnels du « paradigme du jeu d'échecs » étaient à l'époque ancrés si profondément dans les mentalités que l'émergence d'un « paradigme de la coopération » relevait à vrai dire de l'idée fantasque, utopique et contraire à l'air du temps. Quoi qu'il en soit, le paradigme coopératif a bel et bien émergé dans l'après-guerre, et il a largement redéfini les relations de coopération internationale entre les pays de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord. Au niveau institutionnel, ce mouvement a culminé dans la mise sur pied de l'OCDE, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de la Communauté économique européenne (aujourd'hui, l'Union européenne).

*Encadré 1.1**Les jeux traditionnels comme outils d'analyse historique et politique*

Dans un ouvrage d'une grande perspicacité, Pingaud et Reyssset (1995), deux hauts fonctionnaires français, analysent la dynamique des conflits interétatiques à la lumière de ce que l'on pourrait appeler les « jeux de stratégie ». En particulier, ils comparent le comportement stratégique des joueurs dans le go asiatique et dans les échecs européens. Pour eux, ces jeux témoignent des valeurs, objectifs et schèmes comportementaux caractéristiques des cultures stratégiques des sociétés qui les ont vus naître. De plus, ajoutent les deux auteurs, le go et les échecs, par effet de boucle, renforcent et précisent les réflexes stratégiques correspondant aux comportements typiques des pays considérés, et consolident au passage leurs cultures stratégiques respectives. Ainsi que le soulignent Pingaud et Reyssset, l'objectif du jeu d'échecs est de capturer (« tuer ») le roi ennemi. Les joueurs visent en définitive un unique but : détruire le camp adverse en éliminant son roi. Les visées de la partie, ses valeurs et ses fins sont sans équivoque. Les implications stratégiques du jeu sont tout aussi nettes et saisissantes : leur « mort » pouvant procurer un avantage tactique au joueur, les pions et autres pièces de l'échiquier, à l'exception du roi, sont sacrificiables à merci. Les joueurs peuvent opter pour la partie nulle ou le compromis pour éviter une issue humiliante mais, en dernière analyse, la victoire est toujours totale pour l'un des camps, et l'échec, complet pour l'autre. À l'inverse, comme le montrent Pingaud et Reyssset, le jeu japonais du go repose sur des interactions plus ambiguës et plus synergiques. L'objectif des joueurs est d'accroître leur propre espace vital en conquérant du territoire : ils ne cherchent pas à tuer ou éviter de l'être, mais à vivre et construire. La dynamique stratégique du go témoigne de cet esprit constructif. Quand les pions sont encerclés, ils deviennent la propriété de l'adversaire. Ils ne sont pas « supprimés » mais capturés, assujettis. Comme cette règle peut fausser les forces relatives des joueurs, la victoire n'est pas déterminée uniquement par le décompte général des points : il faut aussi que les joueurs s'entendent sur l'issue de la partie. La victoire et la défaite sont souvent relatives et l'égalité est considérée comme un bon augure plutôt qu'un résultat nul et non avenu. Contrairement aux échecs, qui condamnent le perdant à la défaite et à l'humiliation, le go invite les joueurs à vivre une expérience commune et à y réfléchir ensemble. Chaque société, ajoutent Pingaud et Reyssset, définit ses approches stratégiques et conflictuelles, ses relations sociétales et ses objectifs nationaux en fonction d'un paradigme fondamental qui oriente toute sa réflexion et son action. En Europe, ce paradigme directeur qui a orienté les relations internationales de la Paix romaine du 5^e siècle jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, en 1945, s'inscrit clairement dans la tradition du jeu d'échecs.

Le paradigme de la coopération se distingue dans ses fondements mêmes des traités, alliances et autres coalitions interétatiques conventionnels. Dans le paradigme des échecs, les alliances font partie intégrante de la stratégie des

joueurs : les États forts cherchent des pions à déployer; les États faibles tentent d'obtenir la protection des rois puissants. Les monarques d'Europe montraient beaucoup d'empressement à signer toutes sortes de traités, publics ou secrets, pour consolider leur pouvoir relatif. Mais ces traités et coalitions ne modifiaient pas les règles fondamentalement prédatrices des États au niveau international. À l'inverse, le paradigme de la coopération repose sur la synergie du partenariat et sur l'interconnectivité, le réseautage et la mise en commun de l'information. L'utilisation du terme « alliance » pour décrire une configuration telle que l'OCDE, l'OTAN ou l'UE serait trompeuse en ceci qu'elle ne rendrait pas justice à la profondeur et à la portée des liens et des mécanismes de coopération qui parcourent ces instances. Dans cette optique, en dépit de l'important contrôle idéologique qui s'exerçait sur elles, les ententes conclues par l'URSS et ses voisins de l'Europe de l'Est répondaient mieux à la définition de l'alliance traditionnelle.

1.2 Cinq caractéristiques du nouveau paradigme

Le paradigme de la coopération se distingue par plusieurs aspects de la stratégie traditionnelle de type « jeu d'échecs », et s'apparente plutôt à la stratégie synergique du go. On peut à cet égard discerner cinq traits qui le caractérisent.

- (1) Dans le paradigme de la coopération, les partenariats synergiques internationaux permettent l'instauration d'un contexte plus efficace, plus économique en ressources et plus souple pour améliorer la prospérité dans chacun des pays concernés comme dans leur ensemble. Cette conception constitue une rupture complète par rapport au postulat antérieur, selon lequel la prospérité des pays dépendait des territoires, populations et ressources qu'ils possédaient ou contrôlaient, et qui favorisait par conséquent les politiques de conquête et de protectionnisme.

Il convient toutefois de noter que la coopération entre les pays peut aussi, dans certaines circonstances, ouvrir la voie à des comportements déviants, en l'occurrence la mise en œuvre de tactiques visant à contrôler les nouveaux marchés élargis en implantant des monopoles, des oligopoles ou des blocs régionaux protectionnistes. Pour que la coopération améliore réellement l'efficacité économique, il faut par conséquent que toutes les tendances favorisant le contrôle du marché soient contrebalancées par des mesures de stimulation de la concurrence entre les personnes et entre les entités commerciales.

- (2) Considérant l'information comme la sève du nouveau système économique élargi, le paradigme de la coopération internationale exige qu'elle circule librement et qu'elle parvienne sans entraves à tous ses utilisateurs potentiels, dans le respect des normes de fiabilité les plus strictes. Dès sa fondation, l'OCDE a reçu le mandat de maintenir une bonne circulation des données économiques entre tous ses pays membres et d'assurer la qualité de cette information par l'élimination ou la réduction des distorsions, y compris celles qui pourraient émaner des membres eux-mêmes. Ce rôle prépondérant des flux informationnels dans le paradigme de la coopération tranche nettement avec le secret qui entouraient l'information dans les régimes mercantilistes. Considérant que l'information économique et industrielle possédait une valeur stratégique, ces régimes l'assimilaient à un secret d'État et la protégeaient en tant que tel. Il n'était évidemment pas question, dans ce contexte, de la partager avec des pays rivaux.

Dans le paradigme de la coopération, la libre circulation des données économiques exige par ailleurs la mise en place de mesures de protection pour les droits individuels et l'information de propriété privée, par exemple les droits d'auteur et les brevets. Sinon, la perspective d'une mise en commun de l'information risquerait de décourager la création et le développement des connaissances. Pour que la coopération atteigne ses objectifs au coût le plus bas possible, l'État doit veiller à ce que la propriété intellectuelle soit protégée avec autant de soin et de rigueur que les possessions physiques l'étaient autrefois, par exemple celles des propriétaires terriens.

- (3) Il va de soi, dans le paradigme de la coopération, que la confiance représente une condition sine qua non de la créativité et du développement humains au sein d'un système international caractérisé par l'ouverture. Le concept de confiance recouvre en l'occurrence un large éventail de marqueurs du sentiment de sécurité personnelle, notamment : la confiance que l'on éprouve envers sa propre société; l'estime de soi; l'ouverture d'esprit; la tolérance envers les autres et vis-à-vis des idées nouvelles; l'acceptation de ses responsabilités face à ses propres actions; la fiabilité; la croyance en la valeur de l'innovation scientifique et technique; l'acceptation de la diffusion de sa propre culture.

L'essai de Peyrefitte (1995) sur l'origine de la richesse et le développement montre bien le rôle central de la confiance, ce terme qualifiant une attitude générale envers tout ce qui semble étranger. Une attitude positive de confiance accélère l'acceptation des idées, des techniques et

des valeurs nouvelles. Dans le contexte d'un monde en évolution dans lequel la science et la technologie progressent très rapidement, l'attitude la plus efficace pour s'adapter aux changements d'une manière viable et durable consiste à maintenir un niveau élevé de tolérance face aux idées nouvelles. Certes, aucune société n'est totalement confiante ni complètement tolérante face au changement : les résistances ne sont jamais tout à fait inexistantes. La question doit donc être formulée dans ces termes : « L'attitude de cette société envers les idées, les valeurs, les personnes et les produits étrangers ou nouveaux est-elle généralement négative ou plutôt positive? » Les pays plus ouverts à cet égard obtiennent systématiquement de meilleurs résultats économiques. À l'inverse, ceux qui multiplient les mesures protectionnistes, rejettent tout ce qui est étranger, et récusent constamment le progrès et les idées nouvelles sous le motif qu'ils s'écartent de la tradition, sont depuis toujours affligés d'un taux de croissance languissant et d'une paupérisation croissante de leur population.

Dans l'OCDE, il est manifeste que le niveau de confiance dans chacun des pays membres et entre eux augmente de manière exponentielle depuis 40 ans, et que cette confiance a largement contribué à leur essor économique et continue de le faire.

- (4) L'interconnectivité est un complément de la confiance. Elle regroupe l'ensemble des canaux et des liens qui permettent la transmission et la diffusion des connaissances et de l'information relatives à la coopération pour le développement et à la croissance. C'est l'interconnectivité qui permet aux idées ainsi qu'aux marchandises et aux services de circuler dans le cadre coopératif, ces flux constituant tout à la fois une conséquence et un moteur de la confiance. Sans l'interconnectivité, les idées ne peuvent pas circuler et jouer leur rôle d'agents d'égalisation. Sous forme de connaissances, les idées peuvent être intégrées à des produits matériels, des services techniques, des réalisations culturelles, des livres, des films ou des productions destinées aux médias électroniques. Elles se propagent de plus en plus par les réseaux informatisés de télécommunications tels que le Web.

La diffusion internationale des connaissances est étroitement liée aux flux du commerce et de l'investissement. La valeur de la connaissance en tant que facteur de production étant à la hausse, ainsi que le prouve l'intérêt croissant que suscitent les droits de propriété intellectuelle, les dynamiques commerciales et la cartographie des investissements témoignent de plus en plus des écarts qui séparent les pays dans leurs stocks

de connaissances et dans leur capacité à générer des savoirs ou à les acquérir. Par rapport aux pays qui peinent à développer une véritable économie du savoir, ceux qui investissent massivement dans la création et la diffusion des connaissances se dotent ce faisant d'avantages concurrentiels majeurs. Des pays possédant peu de ressources naturelles, par exemple le Japon, les Pays-Bas, Singapour ou Israël, ont néanmoins réussi à se bâtir une importante capacité commerciale en misant sur les secteurs industriels à forte intensité de savoir. Même de grandes économies bénéficiant de ressources considérables, par exemple le Canada et les États-Unis, ont pu renforcer leurs avantages concurrentiels traditionnels et se doter de nouveaux secteurs d'activité concurrentiels au niveau international grâce à des innovations reposant sur la production et l'utilisation des connaissances.

Le savoir est le produit final de la formation et du perfectionnement des ressources humaines. La capacité de générer des connaissances peut se déplacer au gré des migrations humaines : selon l'orientation des flux migratoires, les pays perdent ou gagnent des personnes susceptibles de formuler des idées nouvelles. Le réseau mondial des infrastructures de communication facilite le transfert et l'échange des connaissances et des idées. Les infrastructures de communication accessibles et bon marché peuvent aider les pays et les collectivités auxquelles les connaissances font défaut à tirer parti des ressources des sociétés à forte intensité de savoir, facilitant ainsi leurs propres stratégies de création et la mise en valeur de leur potentiel de développement.

Dans le paradigme de la coopération, l'information est mise en commun par des réseaux qui relient des personnes, des institutions et des centres d'activité. L'interconnectivité établie par ces réseaux constitue aujourd'hui un moyen extrêmement efficace de diffuser les idées et les connaissances sur les progrès technologiques et les transferts de technologie. Les réseaux deviennent ainsi des outils de maintien et de stimulation de la croissance économique.

- (5) Autre secteur étroitement relié aux réseaux d'information : l'élaboration et l'application des normes et des ententes écrites relatives aux spécifications techniques et autres critères qui doivent être appliqués de manière systématique en tant que règles, lignes directrices ou caractéristiques pour que les matériaux, les produits, les procédés et les services correspondent bien aux buts qu'ils visent. Les ententes sur les normes établissent la confiance envers la fiabilité et l'efficacité des marchandises et des services considérés. En veillant à ce que l'information qui circule

par ces réseaux soit d'une bonne qualité, les partenaires commerciaux (pays, ou producteurs et consommateurs entre eux) renforcent la confiance qu'ils se portent mutuellement, alimentent leur interconnectivité et stimulent l'expansion commerciale ainsi que la croissance économique. Pour que la coopération fonctionne, il faut absolument implanter des réseaux et des normes de qualité qui atténuent les écarts entre les partenaires du point de vue de l'information et de la connaissance dont ils disposent, et qui favorisent ainsi la réussite des stratégies de développement mises en œuvre. (Voir http://www.idrc.ca/en/ev-27997-201-1-DO_TOPIC.html.)¹

1.3 Les incidences générales du nouveau paradigme

À partir de 1945, l'avènement du paradigme coopératif a ouvert de nouvelles voies à l'innovation économique et technologique en libérant l'expression de la créativité humaine. La ressource la plus précieuse de l'esprit humain est sa capacité de créer. De par la nature synergique ainsi que d'autres caractéristiques de la coopération internationale (la confiance, l'ouverture envers l'information, l'interconnectivité, les réseaux, les normes de qualité), le nouveau paradigme élargit les horizons de la créativité et favorise une plus large diffusion des produits du savoir entre les partenaires commerciaux et aussi, quoique dans une mesure moindre, au-delà de cette sphère. En d'autres termes, le paradigme coopératif induit des économies de gamme et d'échelle dans l'expression de la créativité et dans l'innovation. Depuis 1945, la croissance soutenue des pays de l'OCDE s'explique en partie par ces économies réalisées dans leurs secteurs émergents du savoir.

Les pays qui n'ont pas pris part à ce projet coopératif en ont payé le prix sous la forme d'un retard dans leur développement. Une fois le paradigme de la coopération mis en place, l'impulsion qu'il a donnée au développement a été si forte que les autres pays ne pouvaient pas fermer les yeux sur ce potentiel. Certains, par exemple les pays en développement de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, ont alors rectifié le tir en s'ouvrant à plusieurs dimensions du paradigme de la coopération tout en continuant de faire l'impasse sur les autres. Dans la limite des volets du paradigme qu'ils s'étaient appropriés, ces pays ont ainsi pu s'intégrer à la vague ascendante de la coopération pour le développement. En Afrique, au Moyen-Orient et en Europe de l'Est, d'autres

1. Ces idées sont plus amplement développées dans ce texte disponible sur Internet : www.idrc.ca/oceei/standards.html.

pays ont gardé leurs portes plus ou moins closes au nouveau paradigme et se sont ainsi exclus de la dynamique synergique de la coopération internationale. Ils ont alors laissé passer l'occasion de stimuler leur développement par le savoir. Leurs économies déjà chancelantes ont en outre sombré dans un syndrome antidéveloppement à mesure qu'elles creusaient leur retard. En URSS, par exemple, ce processus d'antidéveloppement s'est accompagné d'une aggravation de la méfiance, d'une insuffisance de l'interconnectivité (même à l'interne), de l'adoption de normes de qualité douteuses (et par ailleurs jamais mises en œuvre d'une manière systématique), et de l'implantation de réseaux structurés verticalement plutôt qu'horizontalement, et condamnés par conséquent à entraver la diffusion de la créativité et de l'innovation.

Les changements de paradigme ne se produisent pas nécessairement d'une manière immédiate, complète et cohérente. Les comportements et les attitudes évoluent lentement, graduellement, parfois même partiellement et à force de petits pas. Toutes les sociétés se composent d'une diversité considérable de personnes, de groupes et d'attitudes ou de comportements – certains flexibles, d'autres rigides; certains orientés vers l'extérieur, d'autres vers l'intérieur; certains ouverts à l'innovation et au progrès, d'autres réfractaires au changement. La plupart des sociétés modernes répondent à cette multiplicité des aspirations en favorisant à la fois le développement et la stabilité, c'est-à-dire en appuyant simultanément sur l'accélérateur et sur le frein, pour ainsi dire. Cette ambiguïté apparente complique l'observation des changements paradigmatiques; dans certains cas, la portée réelle du changement ne peut donc se mesurer qu'a posteriori.

La mise en œuvre de nombreux mécanismes de coopération a permis aux pays de l'OCDE d'élever graduellement leur niveau de confiance, ce qui a stimulé la créativité humaine dans la plupart des sphères d'activité : des solutions nouvelles ont été trouvées à des problèmes anciens; de nouveaux défis ont été relevés grâce à des solutions novatrices. Cette dynamisation de la créativité s'est accompagnée de l'émergence de nouvelles possibilités d'emploi. L'entrelacement de la coopération, de l'accroissement de la créativité et de la stimulation de l'emploi a induit dans les pays de l'OCDE une augmentation des revenus et une amélioration de l'équité sociale sans équivalent dans l'histoire humaine.

1.4 Le rôle des droits humains et de la gouvernance démocratique dans le fonctionnement et les méthodes de travail de l'OCDE

Les stratégies retenues par l'OCDE pour promouvoir la coopération économique internationale se fondent sur un consensus entourant certaines valeurs politiques de base, particulièrement les droits humains, la démocratie multipartite, la transparence de l'activité gouvernementale, la liberté d'expression et la régulation de l'économie par le marché. Ces valeurs s'expriment en termes clairs et non équivoques dans les paragraphes préliminaires de la Convention relative à l'OCDE qui a été signée en 1961 (voir le préambule de la Convention en annexe). Les pays membres de l'OCDE s'engagent à adopter et appliquer ces valeurs fondamentales pour que le processus de coopération internationale porte ses fruits.

Plusieurs facteurs expliquent l'importance que les membres de l'OCDE ont accordée d'emblée aux droits humains. Tout d'abord, ils se rappelaient la Deuxième Guerre mondiale : le souvenir encore vif de ces centaines de milliers d'hommes et de femmes qui s'étaient battus et qui étaient morts pour la liberté attisait dans l'opinion publique un immense sentiment d'urgence face au respect des droits humains et de la démocratie. Par ailleurs, les cercles officiels et la population en général étaient de plus en plus convaincus que l'harmonisation interétatique des pratiques entourant les droits humains et l'intégration de ces pratiques aux activités quotidiennes des institutions gouvernementales et intergouvernementales donneraient à la communauté internationale des outils supplémentaires pour prévenir les conflits futurs ou, si nécessaire, les résoudre. Les droits humains ont ainsi acquis la primauté éthique dans les affaires internationales; dans ce contexte, les libertés civiles et la démocratie se sont généralement incarnées dans les principes de société juste et de bonne gouvernance. Fondamentalement, les droits humains représentent maintenant un impératif moral dans la culture politique occidentale.

Dans la dynamique mondiale du 21^e siècle, l'universalité des principes de protection des droits humains est tout à la fois une valeur essentielle et une aspiration incontournable. Ainsi que nous le verrons, ce serait une erreur profonde que de considérer les droits humains comme une construction factice de l'Occident et de les croire, d'une manière ou d'une autre, étrangers aux cultures politiques des autres sociétés. De la même manière, on ne peut en aucun cas les tenir pour un luxe hors de portée des pays pauvres. La nature de l'avantage concurrentiel a changé : il repose maintenant sur la maîtrise de

procédés de production et de commercialisation fondés sur l'information. Or, cette évolution consolide la place centrale qu'occupent les droits humains dans l'économie du savoir qui émerge actuellement.

Pourquoi l'information, qui est une application spécifique de la connaissance, revêt-elle une telle importance pour les entreprises et dans les politiques économiques? Elle constitue une ressource vitale pour les gestionnaires économiques, car elle leur permet de mieux cerner et comprendre le rendement actuel et passé et donc, de mieux prévoir l'avenir et d'évaluer avec plus d'exactitude les différentes politiques et pratiques envisagées. La connaissance et l'information s'apparentent d'une certaine manière aux marchandises : leur production exige la mise en œuvre de certaines ressources et entraîne donc un coût; elles possèdent aussi une valeur marchande en ceci que des « acheteurs » sont disposés à payer pour les obtenir. Mais la connaissance et l'information présentent par ailleurs deux caractéristiques qui les distinguent nettement des marchandises : le producteur peut les garder en son entière possession tout en les transmettant à d'autres acteurs; elles peuvent être utilisées maintes et maintes fois sans que leur stock ne s'épuise.

Les connaissances peuvent être classifiées selon leur utilité économique. Les connaissances techniques interviennent dans la production des biens et des services; les connaissances sur la gestion des systèmes économiques permettent de circonscrire les marchés et de déterminer l'information nécessaire au quotidien (par exemple, les données statistiques). La connaissance intuitive, elle, émane de l'expérience, de l'apprentissage par la pratique et des leçons que l'on tire personnellement de ce que l'on a vécu; cette forme de connaissance n'est pas directement transmissible. Dans une économie donnée, la demande de connaissances témoigne de la capacité des producteurs à utiliser l'information d'une manière efficace dans leurs procédés de production et de commercialisation. Ceux qui savent tirer parti des connaissances investissent dans leur acquisition et leurs applications et se dotent ainsi d'outils supplémentaires pour définir eux-mêmes leur avenir économique. Les secteurs d'activité, entreprises ou autres entités qui font largement appel aux savoirs sont donc mieux placés pour obtenir de meilleurs rendements; de la même façon, les économies qui reposent en grande partie sur les savoirs bénéficient d'un avantage concurrentiel certain par rapport à celles qui traînent de l'arrière dans l'acquisition et l'utilisation des connaissances.

Dans les économies du savoir, la plus-value de production la plus importante est celle que génère la créativité humaine. Sur l'ensemble des biens marchands à valeur élevée, nombreux sont ceux qui doivent leur existence à l'intellect et à la créativité : musique, films cinématographiques et vidéos,

livres, logiciels, etc. Il n'est pas rare en outre que la production de biens et de services autrefois considérés comme dépendant exclusivement ou presque des sols ou de la main-d'œuvre fasse appel aujourd'hui à des ressources technologiques ou scientifiques d'envergure. Les connaissances inscrites dans l'esprit humain déterminent en grande partie la compétitivité économique des entreprises et des secteurs d'activité, la richesse des pays, et même leur sécurité.

Certaines sociétés savent tirer parti du bassin des connaissances des personnes qui les composent en leur permettant d'exprimer leur créativité sans en exclure aucune pour des motifs périphériques tels que la race, la religion, l'appartenance ethnique, l'âge, le sexe ou l'orientation sexuelle. En tant qu'économies du savoir, elles obtiennent généralement de meilleurs résultats que celles qui pratiquent la discrimination. Celles d'entre elles qui réussissent le mieux sont par ailleurs souvent celles qui assurent un accès universel à la connaissance tout en favorisant l'excellence. Cette ouverture stimule la recherche et la création dans toutes leurs ramifications. Elle favorise ainsi la mise sur pied de grands réseaux de communication largement accessibles et protège la propriété privée ainsi que les droits individuels tout en encourageant la mobilité de la population, la mobilité physique témoignant souvent de la vivacité intellectuelle.

Le respect des droits humains et la démocratisation sont implicites dans le cours habituel des activités de l'OCDE et, à ce titre, n'occupent guère de place dans le discours. La plupart des procédures et des processus de l'OCDE se rapportent pour l'essentiel à des questions pratiques et empiriques et s'adaptent aux conditions de travail du groupe ainsi qu'à son attitude face au changement.

En ce qui concerne les droits humains, la position de l'OCDE s'exprime en général par la réflexion et l'action entourant la gouvernance, et dans les dimensions opérationnelles (par exemple, la transparence de l'activité gouvernementale) plutôt qu'idéologiques ou normatives.

Certains critiques avanceront qu'au moment d'élargir ses rangs à de nouveaux membres, l'OCDE n'a pas toujours fait preuve d'une grande cohérence face au respect des droits humains, notamment pendant la Guerre froide. De fait, l'Espagne et le Portugal ont pu adhérer à l'Organisation alors qu'ils étaient encore gouvernés par des dictateurs; l'adhésion de la Grèce n'a pas été suspendue pendant le régime des Colonels. D'autres analystes, toutefois, rétorqueront que l'OCDE a toujours visé le même but et opté pour sa concrétisation graduelle : elle appuie le respect des droits humains de manière indirecte et progressive, ainsi que le prescrit d'ailleurs la première phrase du

préambule de la Convention relative à l'OCDE : « Considérant que la puissance et la prospérité de l'économie sont essentielles pour atteindre les buts des Nations Unies, sauvegarder les libertés individuelles et accroître le bien-être général [...] ». Pour l'organisation, le ralliement aux principes de l'économie de marché et du libre commerce devait primer. Le comportement des membres de l'OCDE était ainsi déterminé par des considérations pratiques, en particulier par la Guerre froide qui opposait ses membres au Bloc soviétique et à son régime de contrôle étatique et de « dictature du prolétariat ».

Des collègues et d'anciens représentants de l'OCDE indiquent que cette tolérance envers ces trois membres temporairement contrevenants s'avérait à l'époque indispensable du point de vue géostratégique, et commode du point de vue politique. Elle reposait en outre sur l'hypothèse fondamentale selon laquelle l'adhésion à l'OCDE, en soi, faciliterait et accélérerait la démocratisation. De toute évidence, les membres de l'Organisation étaient disposés à tolérer certains écarts et pensaient qu'avec le temps, la philosophie générale de l'OCDE finirait par s'imposer. L'histoire leur a donné raison : les trois pays en question ont opté pour la démocratie dans les années 1970. Depuis la chute du Mur de Berlin, les membres de l'OCDE affichent envers leur approche une confiance de plus en plus grande, parfois jusqu'à l'excès, et expriment plus explicitement leur attachement aux droits humains ainsi qu'à la démocratie.

Encadré 1.2

Droits humains et progrès

Considérant l'importance accordée aux droits humains dans le discours public, l'attitude parfois ambiguë des populations et des gouvernements des pays membres de l'OCDE face au respect de ces droits dans les pays non membres peut a priori sembler paradoxale. Quand les efforts déployés dans les domaines de l'économie, de la politique ou de la sécurité se heurtent au respect des droits humains, ce sont souvent ces droits qui passent au second plan. En particulier, la plupart des gouvernements et des entreprises hésitent à renoncer aux possibilités d'essor commercial à l'étranger, même dans les pays peu soucieux du respect des droits humains. Certains tentent de justifier le caractère contradictoire de leurs discours et leurs actes en avançant que les principes relatifs aux droits humains, puisqu'ils appartiennent à l'ordre moral, ne sont d'aucune pertinence dans la sphère économique. Avant l'ère industrielle ainsi qu'aux tout débuts de l'industrialisation, les leviers économiques appartenaient à ceux qui contrôlaient les ressources physiques, la terre ou les gisements miniers. Les êtres humains se résumaient à leur force de travail; à ce titre, ils étaient considérés dans certains pays comme à peine supérieurs aux animaux domestiqués pour travailler. Les structures sociales hiérarchiques se maintenaient le plus souvent par la coercition; l'inégalité et

les privilèges faisaient partie intégrante de la gouvernance. Puisque les ressources physiques étaient alors (et restent à ce jour) étroitement liées à la terre, la protection de la propriété foncière s'imposait comme l'élément décisif des stratégies de gestion politique et économique. Fondamentalement, le féodalisme consistait en une configuration pyramidale parfaitement structurée pour réserver l'essentiel du pouvoir aux propriétaires terriens. Tant que ces systèmes sociaux reposant sur la possession de la terre et des ressources ont réussi à garder une mainmise efficace sur leurs ressources physiques, ils ont pu conserver aussi une stabilité relative sur des périodes très longues. La technologie et le savoir évoluaient lentement et n'avaient qu'une incidence minime sur ces sociétés traditionnelles et fermées. Comme la plupart des populations s'accroissent avec le temps, de nombreuses personnes étaient reléguées dans des emplois marginaux, souvent insuffisants pour leur permettre de subvenir à leurs besoins; elles étaient parfois astreintes au servage, voire à l'esclavage. La valeur ajoutée économique stagnait à des niveaux très bas et la pauvreté régnait sur de larges pans de la population. La Renaissance a été marquée par une transformation radicale de ce modèle d'organisation politico-économique : les Européens ont redécouvert la richesse de la créativité humaine, la force vitale du savoir et la capacité d'innovation des êtres humains. Progressivement, à pas réguliers, la connaissance et l'inventivité ont été reconnues en tant que ressources essentielles à la richesse des nations. C'est ce contexte caractérisé par la place centrale qu'il accorde à la connaissance et à sa valeur ajoutée qui permet aujourd'hui aux économies industrielles modernes de dégager les avantages concurrentiels intéressants dans l'agriculture traditionnelle et dans la production manufacturière tout en maintenant des niveaux de revenu élevés et croissants. Les avantages concurrentiels générés par les investissements dans le savoir sont même si importants qu'une marchandise de base, par exemple le blé, si elle était obtenue par les méthodes traditionnelles, devrait probablement être produite par une main-d'œuvre bénévole ou presque pour pouvoir s'échanger sur les marchés internationaux. Les ressources physiques restent évidemment importantes pour la survie et la prospérité des êtres humains : les ordinateurs sont faits de plastique et d'autres matériaux; les données sont souvent imprimées sur du papier; les gens ont besoin d'abris physiques pour se protéger des intempéries; l'identité sociale s'exprime aussi par des repères concrets tels que des bâtiments, des monuments ou des infrastructures physiques. L'équité sociale du régime foncier constitue encore l'une des assises essentielles de la bonne gouvernance. Néanmoins, c'est bien le savoir inscrit dans les cerveaux humains qui détermine maintenant la richesse des pays et permet aux sociétés de progresser sur les plans matériel et culturel, et même, de se défendre : la guerre est aujourd'hui affaire de connaissances, ainsi que l'a démontré l'opération « Tempête du désert » de la Guerre du Golfe de 1991. Les personnes frappées d'esclavage ou autre forme d'asservissement, d'emprisonnement ou de discrimination sont généralement privées d'accès à la production des connaissances. Il est bien évident que les personnes empêchées d'accéder aux marchés, comme c'est le cas des femmes dans certains pays, sont moins à même de contribuer au développement des savoirs. Les collectivités qui veulent optimiser leur potentiel humain de production de connaissances doivent impérativement assurer le droit de toutes les personnes qui les composent, sans discrimination aucune, d'acquérir les savoirs existants afin de mettre en valeur leurs capacités de création et d'innovation. Les investissements qui stimulent et préservent la créativité humaine renforcent néces-

sairement la confiance et l'interconnectivité, deux composantes essentielles de la nouvelle approche coopérative des relations internationales. De plus, la concurrence entre les pays et les regroupements régionaux favorisera la diffusion de ces valeurs et de ces idées, plus ou moins largement selon le cas, dans tout le réseau interconnecté. Par contre, les sociétés qui ne sauront pas préserver ces droits et ces valeurs pourraient prendre un retard croissant par rapport aux innovateurs et former ainsi le nouveau bloc des « pays sous-développés » dans le millénaire qui s'amorce.

DEUXIÈME PARTIE

LA CONCRÉTISATION INSTITUTIONNELLE DU CHANGEMENT DE PARADIGME

Le déploiement du paradigme coopératif depuis la Deuxième Guerre mondiale a nécessité la mise en œuvre de politiques et de mécanismes institutionnels fonctionnant à des niveaux variables de partenariat et visant des objectifs divers. Plusieurs critères permettent de les classer.

2.1 Les organisations multilatérales à adhésion universelle

Les institutions spécialisées de l'ONU

Les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sont ouvertes à tous les États membres, voire non membres dans certains cas. Ce sont notamment le PNUD, la FAO, l'OMS, l'ONUDI, l'UNESCO, le FIDA, l'UIT, l'OIT, l'OACI, l'OMI, l'UNICEF, le PNUE et l'OMM. La plupart de ces instances multilatérales sont dotées de mandats sectoriels spécialisés. Chacune d'elles possède ses propres structures de gouvernance, qui se composent de représentants des pays membres et se rencontrent chaque année pour adopter des politiques et des programmes et approuver des budgets. Indépendamment de sa superficie, de son poids démographique, de son niveau de revenu et de sa contribution financière, chaque État membre possède une voix dans les votes relatifs à la gouvernance de ces organismes multilatéraux. Les responsabilités exécutives sont confiées à une direction générale et administrées par un secrétariat professionnel. Le personnel de ces instances est en général représentatif des États membres. Les coûts du fonctionnement et ceux des programmes sont répartis entre les États selon une formule de partage des charges établie en fonction de leur prospérité relative.

Les institutions financières de Bretton Woods

Le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et le Fonds monétaire international (FMI) sont également des institutions spécialisées de l'ONU. Elles diffèrent toutefois des autres instances en ceci que seuls les pays disposés à payer pour souscrire des parts peuvent en devenir membres. L'URSS a d'abord refusé de s'y joindre. La gouvernance de la Banque mondiale et du FMI est assurée par leurs assemblées annuelles des Gouverneurs respectives (elles rassemblent en général les ministres des Finances des pays membres). Les droits de vote sont calculés au prorata du nombre des parts détenues par chacun des pays. Les États-Unis se placent au premier rang des détenteurs de parts et donc, de voix; les parts/voix des autres pays sont calculées selon une formule de partage des charges déterminée par leurs résultats économiques relatifs. Chacune de ces deux institutions multilatérales est dotée d'un Conseil d'administration qui supervise ses programmes et ses activités. Le nombre des membres de ce Conseil étant limité (de 15 à 25), chacun d'eux représente plusieurs pays qui constituent en quelque sorte son « corps électoral ».

Les institutions financières multilatérales sont gérées comme des banques – c'est d'ailleurs ainsi qu'elles se définissent. Chacune d'elles doit rester financièrement viable par ses propres moyens, car elle fait office d'intermédiaire financier chargé de se procurer des fonds sur les marchés mondiaux des capitaux en vue de financer des rétrocessions de prêts à conditions préférentielles pour ses pays clients. Les programmes de ces instances, en particulier les prêts qu'elles consentent, doivent être gérés de manière rigoureuse et respecter des critères précis de gestion financière et de gestion du risque. En principe, aucune considération politique ne doit intervenir dans le processus d'examen des demandes de prêts. Certains pays actionnaires de premier plan ont toutefois enfreint cette règle à quelques reprises. Les prêts sont remboursables et portent intérêt. Les emprunteurs doivent rembourser le coût réel du prêt ainsi que des frais de gestion. Des sanctions sévères sont prévues en cas de défaut de paiement; le cas ne s'est toutefois jamais présenté.

L'Association internationale de développement (*International Development Association* – IDA) a été mise sur pied pour répondre aux besoins des pays pauvres en matière de développement économique. Elle constitue l'un des deux « guichets de prêt » de la Banque mondiale. L'IDA ne possède pas d'équipe qui lui soit propre. Son personnel est en fait celui de la Banque mondiale, à laquelle elle verse des frais de gestion en contrepartie. De par ce mode de fonctionnement, les programmes et les projets soutenus par l'IDA sont astreints aux mêmes critères rigoureux que les activités financées par la

Banque mondiale. Comme la Banque elle-même, l'IDA est un intermédiaire financier qui mobilise des dons (« reconstitutions ») auprès de ses pays donateurs pour financer des rétrocessions de prêts. Seuls les pays en développement les plus pauvres et les moins solvables de la planète ont accès aux crédits préférentiels de l'IDA (aucuns frais d'intérêts, mais frais d'administration de 0,75 % par an). La liste de ces critères est révisée à intervalles réguliers.

Le financement de l'IDA est accordé aux pays admissibles selon des facteurs qui sont redéfinis au moment des reconstitutions trisannuelles. Actuellement, ces critères d'octroi accordent une place prépondérante à la lutte contre la pauvreté dans le respect de l'environnement, et au revenu par habitant. Des lignes directrices encadrent par ailleurs la répartition géographique des ressources de l'IDA. L'Afrique australe devrait ainsi bénéficier de 45 à 50 % des fonds alloués; les pays dits « mixtes » (c'est-à-dire admissibles aux crédits de l'IDA, mais susceptibles également d'emprunter auprès de la Banque mondiale) en reçoivent en principe entre 30 et 35 %. Jusqu'au milieu des années 1980, les prêts de l'IDA étaient remboursables sur 50 ans, avec une période de grâce de 10 ans; à l'heure actuelle, l'échéance s'établit à 40 ans pour les pays les plus pauvres, 35 ans pour les autres.

Le processus de reconstitution des ressources de l'IDA comporte également un mécanisme permettant aux pays donateurs de déterminer par consensus les orientations générales des activités de l'Association pour le prochain cycle de financement de trois ans. Le consensus entourant le caractère prioritaire de la lutte contre la pauvreté s'exprime par un renforcement des activités visant l'accroissement des compétences fondamentales et le développement des services sociaux de base, mais aussi par un redoublement des efforts déployés pour implanter des politiques qui stimulent la croissance économique la plus large possible.

2.2 Les organisations internationales et régionales à adhésion restreinte

Les institutions financières régionales Des banques régionales de développement ont été mises sur pied pour l'Asie (Banque asiatique de développement – BAsD), l'Afrique (Banque africaine de développement – BAfD), les Amériques (Banque interaméricaine de développement – BID), les Caraïbes (Banque de développement des Caraïbes – BDC) et, plus récemment, l'Europe centrale et de l'Est (Banque européenne pour la reconstruction et le développement – BERD). Globalement, leur fonctionnement est calqué

sur celui de la Banque mondiale. Toutes ces institutions sont des intermédiaires financiers qui mobilisent des fonds pour la rétrocession de prêts à leurs membres de la région. À l'exception de la BERD, toutes ces institutions peuvent aussi consentir des prêts préférentiels financés par les contributions des pays membres donateurs.

Les institutions régionales de coopération

Plusieurs organismes régionaux ont été mis sur pied pour favoriser une meilleure coopération économique et sociale entre leurs pays membres. L'adhésion est généralement réservée aux pays situés dans des limites géographiques précises et n'est accordée le plus souvent que sur invitation des pays composant le noyau du regroupement. On citera pour exemples la Communauté économique européenne (que l'on appelle aujourd'hui l'Union européenne) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE, ou ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations*). En général, la mission de ces organisations consiste à favoriser différents types d'interaction et de promouvoir une collaboration plus étroite dans l'élaboration des politiques et des orientations.

Certains regroupements régionaux s'intéressent principalement, parfois exclusivement, à des domaines de réflexion et d'intervention constituant une préoccupation ou un intérêt commun à tous leurs membres. C'est par exemple le cas du Club du Sahel. De par leurs buts, ces instances ont parfois des modes de fonctionnement qui s'apparentent plutôt à ceux des organismes sectoriels.

Les institutions régionales sectorielles

Le mandat de ces institutions internationales spécialisées est déterminé par des préoccupations, des intérêts ou des programmes d'action précis. Ces instances sont en général plurilatérales et regroupent des pays qui ont des aspirations ou des problèmes communs dans certains domaines. On citera pour exemples la Coopération économique Asie-Pacifique (*Asia Pacific Economic Cooperation* – APEC), qui se limite pour l'essentiel à des activités de coopération économique bien précises, et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Ces organisations internationales ou régionales sectorielles peuvent être mises en place pour tout domaine d'activité que les pays jugent propice à la collaboration et dans lequel la synergie et le soutien financier plurilatéraux peuvent générer des avantages supérieurs à ceux de l'action unilatérale.

2.3 L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a été conçue en tant qu'instrument d'alliance politique traditionnelle visant à favoriser collectivement la défense de l'Europe occidentale. Au fil des ans, toutefois, elle est graduellement devenue l'un des piliers du nouveau paradigme coopératif de l'après-guerre dans le domaine de la sécurité. Peu à peu, mais d'une manière systématique, les gradés militaires, les responsables de la planification de la défense et les stratèges de l'OTAN ont adopté cette manière nouvelle de gérer les politiques de sécurité. Signé le 4 avril 1949, le Traité regroupe aujourd'hui 26 pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Conformément à ses dispositions, le rôle principal de l'OTAN est de préserver la liberté et la sécurité de ses pays membres par des moyens politiques et militaires. Depuis 15 ans, l'Organisation joue par ailleurs un rôle croissant dans la gestion des crises et dans le maintien de la paix, une réorientation qui s'explique en partie par la fin de la Guerre froide et par la création d'un bloc européen plus compact sous la bannière de l'Union européenne (UE). Ces évolutions de l'environnement international ont ouvert pour l'OTAN de nombreuses perspectives d'avenir nouvelles qu'il ne me paraît pas indispensable d'analyser ici.

2.4 Les régimes de politiques et leur coordination internationale

L'implantation du paradigme de la coopération s'est accompagnée de la mise sur pied d'institutions internationales d'un nouveau genre conçues expressément pour favoriser la coordination, voire l'harmonisation, des politiques nationales de différents pays dans des secteurs propices à la synergie des efforts et des ressources. Autrefois, les pays les plus puissants tentaient d'imposer aux autres leurs propres normes et politiques. Dès après la Deuxième Guerre mondiale, les démocraties occidentales ont établi de nouvelles manières de coordonner leurs politiques par l'instauration de « régimes » assortis de mécanismes et de structures visant à encadrer certaines activités internationales et reposant sur des règles convenues entre les parties. On citera pour exemple l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT). L'élaboration et la mise en œuvre de ces régimes internationaux par l'effort concerté des pays participants ont permis de diminuer le risque d'action arbitraire de la part des États et d'éviter l'adoption de systèmes de « deux poids, deux mesures ». Différentes

organisations spécialisées ont ensuite été créées pour appliquer ces régimes et faciliter leur fonctionnement. L'implantation de ces régimes d'élaboration conjointe ou de coordination des politiques selon des règles convenues par toutes les parties a contribué à l'instauration d'un équilibre plus juste et d'une meilleure équité entre des pays très disparates du point de vue de leurs superficies, poids démographiques et capacités économiques; elle a aussi renforcé l'efficacité de la coopération internationale.

Ces nouvelles formules de gestion des politiques ont par ailleurs largement contribué à pérenniser la paix depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. En favorisant l'application uniforme de règles consensuelles dans différentes sphères d'activités internationales, elles ont permis de bâtir un cadre de travail plus cordial qui a aidé les anciens ennemis à devenir de véritables partenaires.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

En 1948, la fondation de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), l'instance qui a précédé l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a marqué un jalon important dans le développement et l'implantation du paradigme de la coopération. L'OECE ayant été créée pour gérer le Plan Marshall, l'adhésion en était réservée aux pays touchés par ce Plan. En 1961, l'OECE a cédé la place à l'OCDE, dont le mandat et l'adhésion sont plus larges.

L'OCDE regroupe des pays qui partagent les mêmes conceptions politiques (la démocratie), un même système économique (l'économie de marché) ainsi qu'un certain niveau de développement industriel. Son objectif a toujours été de faciliter le dialogue et la coordination des politiques de ses membres dans l'optique d'établir des cadres communs pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action économiques et sociaux, des définitions utilisées dans tous les systèmes nationaux de comptabilité, et des normes conjointes d'évaluation des résultats obtenus. L'Organisation réalise des études et propose des modèles de politiques qui visent à améliorer la gestion économique ou à tirer les enseignements des résultats sectoriels comparés entre différents pays (par exemple, dans l'agriculture ou les transports). L'OCDE ne distribue pas de fonds et ne gère pas de programmes s'intéressant à des secteurs en particulier. Ses pays membres doivent d'eux-mêmes implanter les principes, normes et définitions qui ont fait l'objet d'ententes.

Pour la plupart des analystes des dynamiques internationales, l'OCDE constitue tout à la fois un paradoxe et un mystère. Ils connaissent généralement le sigle, mais rares sont ceux qui mesurent avec justesse l'influence de l'Organisation sur la bonne gouvernance et le progrès économique. De fait, le rôle concret de l'OCDE reste obscur. La plupart de ses activités et délibérations se déroulent à huis clos, entre hauts fonctionnaires représentant ses pays membres. En général, les résultats de ces travaux souvent interminables semblent si prosaïques, voire triviaux, que les médias ne jugent pas utile d'en faire mention. Le *modus operandi* de l'OCDE consiste à mener des négociations complexes sur plusieurs années, et non seulement plusieurs mois. Il n'a toutefois jamais été décrit de manière exhaustive, et les publications présentant les systèmes de gestion de l'Organisation sont relativement rares. Les chercheurs se sont par ailleurs montrés peu empressés de rendre compte des résultats de l'instance et de les analyser. Cependant, au terme de 50 années d'efforts, et si l'on en juge par l'évolution de ses pays membres, force est de conclure que l'OCDE ne doit pas faire entièrement fausse route.

Sur le plan conceptuel, l'Organisation de coopération et de développement économiques doit être considérée comme l'une des institutions pivots du régime international des politiques qui encadre le dialogue engagé dans ce domaine par les démocraties industrielles « occidentales » (groupe qui comprend évidemment les membres hors Europe et Amérique). Une part importante du dialogue sur les politiques qui façonne ce régime international se déroule d'ailleurs dans le cadre de cette instance. Un « régime » de politiques peut être défini comme « un ensemble de principes, normes, règles et procédures décisionnaires implicites ou explicites vers lequel convergent les attentes des acteurs (des États ou des gouvernements) dans un secteur donné des relations internationales » (Keohane, 1984, p. 57), y compris dans des domaines tels que la coopération économique régionale. Ruggie (1982) propose une définition légèrement différente : « [Un régime de politiques est] un ensemble de règles et de règlements, de plans, d'efforts organisationnels, d'engagements financiers et d'attentes réciproques qui ont été acceptés par un groupe d'États. » Selon ces définitions, l'OCDE établit effectivement un régime international de politiques. Cette conception du régime international témoigne du changement paradigmatique que nous avons analysé plus haut. L'émergence d'un paradigme coopératif dans les relations et les échanges internationaux impose aux parties prenantes qu'elles sacrifient volontairement certaines dimensions de leur souveraineté au profit d'une nouvelle discipline consensuelle.

Je démontrerai dans cet ouvrage que l'OCDE a été l'un des moteurs de la création de richesses dans ses pays membres. Cet exposé permettra de

mesurer l'importance de l'information en tant que bien public et le rôle des régimes internationaux de politiques.

Les mécanismes internationaux d'application des politiques

La Division des affaires économiques de l'OCDE a établi différents mécanismes susceptibles de favoriser l'application des régimes internationaux de politiques malgré l'absence de systèmes plus structurés de gouvernance globale. Ces mécanismes fonctionnent selon les modalités consensuelles de l'OCDE et sont administrés par l'OCDE elle-même, sans toutefois qu'ils disposent d'un personnel permanent ni d'un système administratif propre. Pour les défauts de paiement des emprunteurs de fonds publics, ce mécanisme est le Club de Paris, une configuration ad hoc de l'OCDE; pour les subventions commerciales iniques, le règlement consensuel; pour les critères et les politiques d'aide, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Cette formule d'implantation a permis à l'OCDE d'atteindre un bon niveau de cohérence et de suivi (sinon d'universalité de la participation) dans l'élaboration et l'application de son régime international de politiques.

TROISIÈME PARTIE

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT

La coopération internationale mise en œuvre pour assurer la reconstruction et le développement d'après-guerre a marqué un tournant décisif dans l'élaboration et l'implantation du paradigme coopératif. Prodiguée d'abord dans le cadre du Plan Marshall pour la reconstruction européenne, l'aide s'est graduellement consacrée plus spécifiquement au développement. Elle a joué un rôle de catalyseur majeur dans la redéfinition des relations économiques internationales de l'Europe de l'Ouest de l'après-guerre et des pays en développement après leurs indépendances respectives. Les programmes et mécanismes de transfert depuis des pays donateurs relativement nantis vers des pays récipiendaires moins bien lotis ne complétaient pas simplement les échanges commerciaux : très souvent, l'aide a largement contribué à réactiver le commerce et les investissements. Elle ne se substituait pas aux flux commerciaux et financiers mais témoignait plutôt d'un changement de cap : les préceptes mercantilistes traditionnels cédaient le pas à une manière nouvelle

de penser qui intégrait les relations commerciales au paradigme coopératif. De plus, la coopération économique instituait un précédent qui a stimulé presque partout l'essor politique, notamment au niveau de la confiance et des capacités institutionnelles. La symétrie structurelle a par conséquent induit, favorisé et stimulé la multiplication et le renforcement des liens économiques internationaux.

3.1 Le Plan Marshall

Les principes de l'aide ont d'abord été formulés dans le cadre du Plan Marshall de reconstruction européenne de l'après-guerre. Ce mécanisme de transfert visait à procurer à des conditions préférentielles des moyens de production, des biens d'équipement et des ressources américains à l'Europe dévastée par la guerre dans le but d'accélérer la remise en marche de ses systèmes productifs. Invitée à participer à cette entreprise, l'Union soviétique a refusé d'y contribuer et a même empêché ses pays satellites de l'Europe de l'Est d'y prendre part. Son refus a privé ces pays d'une aide économique qui aurait pu leur être utile; il a aussi coupé l'Europe de l'Est et l'URSS des modalités de coopération émergentes qui étaient en train de redessiner les économies et les sociétés de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord.

Le Plan Marshall a contribué à restaurer la capacité de production de l'Europe occidentale dans un délai relativement court et a pavé la voie d'une coopération régionale plus étroite entre ces pays. Cette coopération s'est amorcée par l'implantation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et a culminé avec les Communautés européennes/l'Union européenne. L'Europe a remboursé sa dette au Plan Marshall du point de vue financier, mais aussi par la croissance économique qu'elle a su maintenir ensuite.

3.2 Le Plan Colombo

Les origines conceptuelles du Plan Colombo remontent aux lois britanniques de 1940 et 1945 sur le développement et le bien-être des colonies. Encouragés par l'exemple du Plan Marshall, mais limités par l'extrême faiblesse de l'économie britannique d'après-guerre, les pays du Commonwealth (y compris le Canada) se sont associés pour élaborer une structure plurilatérale de transfert de ressources des pays les plus riches de ce regroupement vers les pays en développement de l'Asie. Lancé en 1950, leur Plan Colombo reposait

sur des principes d'assistance internationale identiques à ceux du Plan Marshall. Les transferts portaient notamment sur les moyens de production, l'équipement et les matières premières industrielles dont les économies en développement avaient besoin pour dépasser les goulots d'étranglement infrastructurels qui entravaient leur croissance économique. Mais le Plan Colombo procurait également de l'aide alimentaire, de l'assistance technique ainsi que des transferts de technologie et de savoirs aux pays bénéficiaires afin de les aider à maintenir la stabilité sociale à l'intérieur de leurs frontières et à accéder à des stades supérieurs du développement.

3.3 L'aide publique au développement (APD)

Depuis le Plan Colombo, l'aide publique au développement (APD) évolue au gré des principes et des règles adoptés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (OCDE/CAD). Ces principes et ces règles visent en général à renforcer les dimensions des programmes d'aide qui sont propices à la coopération pour le développement tout en atténuant leurs dimensions plus mercantilistes touchant les ventes et les approvisionnements.

Les transferts d'aide ne sont jamais complètement à l'abri du néomercantilisme : l'APD prévoit souvent un certain volume d'approvisionnements subventionnés ainsi que la cession de ressources commercialisables (biens, services ou connaissances) par les pays donateurs aux pays récipiendaires. Très vite, les pays donateurs ont compris qu'il serait à leur avantage, pour des raisons politiques autant qu'économiques, d'imposer aux pays récipiendaires l'obligation de s'approvisionner chez eux : c'est le principe de l'aide liée. Quand les subventions de l'aide liée ont commencé de menacer les relations commerciales, les pays donateurs ont collectivement décidé d'adopter, par l'intermédiaire de l'OCDE/CAD, des règles visant à atténuer les incidences néfastes des financements préférentiels sur le commerce et les investissements. L'éthique de la coopération qui s'était construite au fil des ans dans le cadre de l'OCDE a ainsi permis à l'ensemble des pays donateurs de museler leurs propres pulsions prédatrices néomercantilistes. Dans le même esprit, le CAD a élaboré des règles et des normes pour encadrer certaines zones grises de l'APD, par exemple les conditions à remplir pour obtenir des conditions préférentielles, les exigences de qualité de l'aide, l'admissibilité, le financement associé et les principes sous-jacents à différents mécanismes de transfert.

3.4 L'aide et la diffusion internationale des idées

Dès le départ, l'APD a participé implicitement et explicitement à la lutte idéologique internationale contre le communisme. Les pays donateurs occidentaux la considéraient comme un moyen de diffuser les valeurs de la démocratie et de l'économie de marché dans les pays en développement non alignés. Le Plan Colombo constituait clairement un effort stratégique déployé par l'ensemble du Commonwealth pour aider l'Inde, le Pakistan et le Sri Lanka (des pays qui venaient alors d'accéder à l'indépendance et qui seraient bientôt suivis par d'autres) à lutter contre la subversion communiste par l'adoption d'un modèle de développement plus efficace.

Dans cette lutte idéologique, l'Ouest était convaincu que l'APD constituait pour lui un avantage concurrentiel très clair dans la diffusion des valeurs. (Il reste cependant douteux qu'elle lui ait véritablement permis de marquer des points dans ce domaine.) Face à cette offensive, l'Union soviétique et certains pays d'Europe de l'Est ont proposé leurs propres formes d'assistance, qui faisaient une large part au militaire. Ces formules se sont avérées particulièrement efficaces pour resserrer les liens avec les pays arabes. L'APD de l'Ouest excluait par définition tout transfert militaire et insistait plutôt sur la corrélation entre l'assistance pour le développement, d'une part, et la stabilité et la paix, d'autre part. De fait, l'OCDE/CAD a officiellement conceptualisé l'APD en tant que forme de « coopération pour le développement », ce qui montre que l'aide visait aussi à diffuser l'éthique du paradigme coopératif dans les pays en développement.

Le concept de coopération pour le développement porte en lui l'idée de l'interconnectivité, d'un lien horizontal et vertical entre les personnes et les institutions. L'aide a par conséquent renforcé les relations de communication à l'intérieur des institutions et des collectivités mais aussi entre elles. En Asie du Sud et du Sud-Est, en Afrique australe, en Amérique latine et dans les Caraïbes, différents programmes d'aide et de soutien à la coopération régionale ont fait office d'étapes intermédiaires vers la mise en œuvre de modalités économiques et politiques d'une portée plus vaste. Des outils d'aide innovateurs ont été implantés en vue de favoriser le partage des ressources et des connaissances et de montrer ainsi l'incidence considérable que peut avoir la diffusion des idées dans les pays en développement. Ces projets ont contribué à l'émergence d'un large éventail de réseaux de communication entre « le Nord » et « le Sud », entre les pays de l'OCDE et les pays en développement.

La diffusion de l'information s'est accompagnée de la diffusion de normes et d'instruments de mesure du développement économique et social. Avant d'investir dans des marchés nouveaux, les entreprises multinationales tenaient à disposer d'indicateurs du rendement normalisés pour évaluer le développement économique et social. Les investissements directs étrangers (IDÉ) réalisés dans les pays en développement ont permis d'y acheminer des capitaux importants, mais aussi des technologies nouvelles. Avec la main-d'œuvre locale et les infrastructures récemment mises en place (souvent grâce au financement de l'APD), ces transferts ont induit un accroissement et une diversification de la capacité de production des pays récipiendaires. Ainsi, les possibilités d'emploi se sont multipliées et l'activité économique a augmenté dans ces régions. Par ailleurs, l'offre de produits à forte intensité de main-d'œuvre provenant des pays en développement a connu une progression spectaculaire sur les marchés mondiaux. Ce mouvement vers la mondialisation a considérablement resserré les liens entre les pays industriels et les pays en développement, les entreprises multinationales et les économies qui les ont accueillies, les flux d'investissements directs étrangers et les infrastructures financées par l'aide, les activités du secteur productif et le souci de bonne gouvernance du secteur public, le développement social et la durabilité environnementale.

Le Plan Marshall a été élaboré dans le contexte très particulier de l'après-guerre. Les travaux du Tribunal de Nuremberg établi par les Alliés pour juger les crimes de la Deuxième Guerre mondiale ainsi que l'obligation qui a été faite au Japon d'adopter une Constitution démocratique à la fin des hostilités témoignaient clairement de la volonté des puissances victorieuses de promouvoir les droits humains et les valeurs démocratiques au Japon et dans l'Europe de l'Ouest récemment libérée. Dans ce contexte, la fondation de l'OCDE constituait un moyen de diffuser ces valeurs et d'harmoniser leur implantation et leur pratique dans les pays membres. Les principaux partenaires partageaient cette conception de l'avenir, par exemple les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et le Canada, et tous étaient prêts à relever les défis de la démocratisation dans l'Europe et le Japon de l'après-guerre.

L'époque et les circonstances de l'aide ont été tout autres pour les pays nés de la décolonisation. Face à la propagation de la Guerre froide dans le tiers monde en émergence, les pays donateurs occidentaux ont choisi de s'attaquer aux défis du développement de l'Asie et de l'Afrique postcoloniales en insistant particulièrement sur les dimensions économiques et sociales du changement paradigmatique qui s'opérait depuis la Deuxième Guerre mondiale. L'aide occidentale était donc réservée essentiellement au dévelop-

pement des infrastructures, à l'agriculture, à l'instruction et à la santé – des priorités que partageaient du reste les organisations non gouvernementales (ONG) qui travaillaient « à la base », selon l'expression consacrée. Par conséquent, seule une aide minime, voire inexistante, a été accordée aux dimensions plus politiques du nouveau paradigme – droits humains, libertés individuelles, gouvernance, démocratisation.

Ce parti pris en faveur du développement économique et social, au détriment du développement politique, témoignait de l'ambiguïté des objectifs des donateurs occidentaux et des pays en développement récipiendaires. Les gouvernements des pays en développement invoquaient le principe supérieur de la souveraineté nationale pour empêcher les donateurs externes d'intervenir dans leurs affaires intérieures plus sensibles du point de vue politique ou culturel. De leur côté, les organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux ainsi que la plupart des ONG étaient tout disposés à respecter ces sphères d'exclusivité. D'une manière générale, les instances d'aide acceptaient d'adapter leurs activités afin de rester présentes dans des dictatures qui bafouaient constamment les droits humains ou dans des pays à gouvernance opaque. En fait, les pays donateurs et les ONG semblent avoir fait preuve d'une grande complaisance dans ce domaine. C'est sans doute ce qui explique que Jacques Chirac, alors ancien Premier ministre et candidat à la présidence française, déclarait en 1991 que les Africains n'étaient pas encore prêts pour la démocratie multipartite. Ce point de vue, qui réservait la démocratie aux seuls pays industriels plus avancés, était largement répandu alors, parmi les donateurs comme dans les pays en développement.

Depuis vingt ans, au Comité d'aide au développement de l'OCDE comme dans d'autres structures, les discussions sur l'aide accordent une part grandissante aux questions d'environnement et de gouvernance. Ces instances s'intéressent de plus en plus aux droits humains et à la démocratisation ainsi qu'à la mise en œuvre d'un développement durable du point de vue environnemental mais compatible avec l'économie de marché. Au nombre des considérations qui ont ainsi permis à la gouvernance et à l'environnement de grimper dans l'échelle des priorités figure notamment l'échec patent des économies centralisées, dont les résultats supportaient mal la comparaison avec la croissance accélérée et l'amélioration de l'équité sociale dans les pays de l'OCDE. Cet écart dans les résultats obtenus a convaincu les analystes, du moins dans les cercles de l'OCDE, que ce modèle était le plus efficace de tous.

3.5 Volume et incidences de l'aide

L'évaluation des incidences de l'aide sur le développement a toujours, à mon avis, accordé une importance trop grande à la dimension quantitative de l'APD, c'est-à-dire son volume. On a souvent entendu dire, dans les pays donateurs comme dans les pays récipiendaires, que l'imposant montant global des engagements relatifs à l'APD (ils ont culminé à 70 milliards USD en 1994) pourrait procurer un soutien presque éternel au développement des infrastructures majeures et des programmes sociaux des pays bénéficiaires. En fait, l'APD n'a jamais représenté plus d'un tiers du total des flux financiers à destination des pays en développement. Même dans les pays à faible revenu, l'APD ne s'est jamais élevée en moyenne qu'à 5 % environ du produit national brut, ou plus ou moins un sixième de l'investissement intérieur brut. La part de l'APD peut être plus importante dans certains pays pauvres très petits, car l'apport d'autres ressources est très limité. Toutefois, la part relative de l'aide tend à s'amenuiser en regard des besoins des économies plus vastes et plus peuplées. Pour éviter de tirer des conclusions erronées ou de susciter des attentes irréalistes, il convient d'adopter un point de vue juste sur le montant de l'aide offerte.

L'objectif premier de l'APD consiste selon moi à vérifier à grande échelle, et dans un contexte pertinent, le bien-fondé de certaines théories sur le développement. Par conséquent, l'incidence réelle de l'aide ne peut se mesurer qu'à l'aune des théories constitutives du projet ou du programme considéré et de leurs incidences sur le développement. On analysera par exemple un barrage électrique et son utilité économique, une infrastructure de télécommunications et ses répercussions sur l'interconnectivité, la scolarisation primaire universelle et ses conséquences sur le revenu ou sa répartition, un transfert spécifique de technologies et ses effets sur la création d'emplois. C'est aux pays récipiendaires qu'incombe la responsabilité de faire bon usage de ces évaluations; ils ont d'ailleurs tout avantage à le faire. L'information ainsi recueillie doit ensuite contribuer à définir les stratégies de développement, les priorités d'investissement, les choix technologiques et, bien évidemment, les modèles de gestion.

QUATRIÈME PARTIE

LE PARADIGME COOPÉRATIF ET L'ANCIEN BLOC DE L'EST

Au lendemain grisant de la chute du Mur de Berlin, un défi spectaculaire et sans précédent attendait les pays de l'OCDE : comment aider l'URSS et ses pays satellites de l'Europe de l'Est à prendre le virage de la démocratie dans la stabilité et la paix ? Certains observateurs affirmaient que l'ampleur de cette réforme politique et économique obligerait les pays de l'OCDE à déployer une vaste gamme d'outils d'APD pour aider ces pays à combler leur retard de développement ; d'autres estimaient que le revenu réel moyen en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique était trop élevé pour que ces pays soient admissibles à l'APD.

4.1 La « magie » du marché

De nombreux analystes considéraient à l'époque que la plupart des Nouveaux États Indépendants (NÉI) et des pays de l'Europe centrale et de l'Est possédaient déjà les ressources humaines et les capacités technologiques nécessaires pour obtenir des résultats économiques très supérieurs à ceux qu'ils avaient connus jusque-là. Pour eux, ces pays avaient simplement besoin d'un certain « savoir-faire » d'intégration au marché, un savoir-faire qui pourrait très bien leur être transmis par les mécanismes commerciaux habituels et par des prêts bancaires. C'est dans cette optique que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a été mise sur pied à titre d'institution financière régionale, mais sans capacité d'aide comparable à celle de l'IDA. La « magie du marché » était censée faire le reste.

4.2 La réforme : un processus complexe et multidimensionnel

Si l'on accepte la prémisse de cet ouvrage concernant l'émergence d'un paradigme de la coopération, il apparaît clairement que la mise en œuvre des réformes envisagées pour l'Europe centrale et de l'Est exigeait une métamorphose d'envergure touchant tous les secteurs de ces sociétés. On rappellera ici trois constats.

- Les changements de paradigme sont d'une portée variable : ils s'échelonnent de la modification ponctuelle des représentations intellectuelles jusqu'à la transfiguration complète des cadres conceptuels. Dans tous les cas, cependant, ils témoignent d'une réorientation des perceptions des réalités environnantes et même, d'une nouvelle conception de soi dans ces réalités. Lors des changements de paradigme, l'intériorisation de ces nouvelles perceptions et de cette nouvelle conception de soi peut prendre des heures, des jours, parfois des années.
- La réforme d'une partie d'un système social entraîne généralement des changements analogues dans d'autres parties de ce système. Par exemple, la transformation d'un kolkhoze (une ferme collective russe) en entreprise soumise aux règles du marché induit des changements substantiels dans le mode de vie, l'identité organisationnelle, les modalités de l'administration, la hiérarchie ainsi que les mesures d'incitation de cette structure. Contrairement à ce que certains observateurs ont pu affirmer, il est impossible de réduire une telle transformation à un simple changement de méthode de production, ou même de système de propriété.
- Les économies de marché stables ne sont ni le fruit d'une quelconque solution « hobbesienne » au chaos social, ni le produit de la cupidité individualiste à tous crins. Pour fonctionner d'une manière efficace dans la plus grande économie de moyens possible, les marchés ont besoin des règles et de la structure de la société civile et doivent faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle exercés par une instance civile qui les oblige à rester honnêtes et qui fait respecter les relations contractuelles, stimule la concurrence et atténue les injustices sociales qu'ils peuvent causer ou aggraver. Les économies de marché évoluent par conséquent dans une dynamique de tension et d'équilibre entre l'initiative des entrepreneurs, d'une part, et les préceptes sociétaux de la coopération, d'autre part. Cet équilibre peut être maintenu par la loi ou la coutume; dans les économies de marché modernes, il est géré par le gouvernement et, si nécessaire, imposé par les tribunaux. Par ailleurs, la tendance des gouvernements à trop contrôler leur environnement est restreinte par des mécanismes d'équilibre intégrés à leurs systèmes politiques et économiques.

Le principal défi qui s'impose aux partisans d'une réforme structurelle est celui-ci : comment s'éloigner de l'équilibre existant – une situation dont les fruits économiques ne sont pas satisfaisants, mais qui est bien connue et gage de stabilité – pour adopter un autre équilibre – ordonné, mais plus

dynamique, et susceptible d'améliorer les perspectives de développement économique et social? L'impulsion de la réforme est simple à comprendre, mais extraordinairement difficile à concrétiser. Ses processus sont mal compris et la voie du changement ne connaît ni balises, ni panneaux indicateurs. C'est un questionnement qui attend encore sa réponse empirique.

4.3 L'impératif d'instaurer des instruments d'aide plus pertinents

Quand, dans les années 1950, les donateurs ont entrepris de fournir de l'aide aux économies indépendantes en émergence, ils ont d'abord dû conceptualiser la coopération pour le développement et inventer des instruments d'assistance adaptés aux réalités nouvelles. Aujourd'hui, la situation des NÉI est bien différente de celles que l'on observait dans le tiers monde ou dans l'Europe de l'après-guerre. On pourrait en conclure qu'un éventail complet de nouveaux instruments de coopération et d'aide a été conçu pour répondre à cette nouveauté. En fait, à l'exception de la mise sur pied de la BERD, qui présentait elle-même bien peu de traits novateurs, rares sont les formules nouvelles qui ont été tentées jusqu'ici dans ce domaine. Les organismes donateurs occidentaux continuent pour l'essentiel d'ignorer cette articulation entre, d'une part, l'implantation d'un changement paradigmatique indispensable à l'efficacité des réformes et, d'autre part, la nécessité d'inventer de nouveaux instruments pour fournir des formes d'aide appropriées.

Cette lacune ainsi que la nécessité d'établir de nouvelles formes d'assistance sont toutefois de plus en plus présentes dans le dialogue sur les politiques entre les donateurs occidentaux et les NÉI.

Nous reviendrons sur l'impératif d'instaurer de nouveaux mécanismes de transfert mieux adaptés et sur les difficultés que représente cette tâche.

CINQUIÈME PARTIE

PERTINENCE DE L'EXPÉRIENCE DU CRDI ET DE L'OCDE POUR LES PAYS D'EUROPE DE L'EST

Plusieurs pays ou régions du monde ont déjà eu à implanter des réformes systémiques : le phénomène n'est pas entièrement nouveau. Ainsi, les pays

d'Europe de l'Ouest et le Japon ont connu leur lot de réformes institutionnelles et politiques d'envergure après la Deuxième Guerre mondiale. Toutes ces réformes reposaient sur l'adoption d'une définition commune des droits humains et sur la mise en place d'une forme démocratique de gouvernance dans le contexte de l'économie de marché. Avant cela, les systèmes politiques de l'Allemagne et du Japon, mais aussi d'autres pays tels que l'Autriche, la Grèce, le Portugal et l'Espagne, étaient de nature changeante, pour ne pas dire explosive, et répressive. Cet état de fait imposait à l'Europe une vulnérabilité chronique face aux conflits internes et externes. La situation de l'Europe de l'Ouest au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale était à certains égards similaire à celle de l'Europe de l'Est après la chute du communisme.

Depuis 1982, des méthodes de l'OCDE implantées dans quelques pays de l'Europe centrale ont contribué à revitaliser les liens entre la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, d'une part, et l'Europe de l'Ouest, d'autre part. Dans ces pays, l'adoption des procédures de l'OCDE a participé à la mise sur pied d'un régime propre à accélérer l'adoption et l'assimilation des politiques, normes institutionnelles et principes de gouvernance nouveaux. Aujourd'hui, la plupart des pays de l'ex-Union soviétique, sinon tous, participent plus ou moins à l'économie mondiale. La crise du rouble de 1998 le prouve en creux : le choc monétaire causé par l'effondrement du rouble a montré qu'il fallait impérativement renforcer la capacité de ces pays à gérer leurs systèmes économiques d'une manière qui soit compatible avec le régime des politiques de l'OCDE, ce qui leur permettrait ensuite de participer d'une manière plus efficace à l'économie mondiale.

Il convient ici d'insister sur le caractère empirique du processus de négociation de l'OCDE. La méthode de l'Organisation consiste à élaborer graduellement des politiques et des structures consensuelles qui pourront être mises en œuvre par tous les pays membres. Ce processus produit ainsi des fruits que les pays membres jugent raisonnables et acceptables. Les politiques adoptées sont généralement considérées comme pertinentes et opportunes et peuvent être facilement adaptées aux besoins spécifiques des pays membres concernés.

Certains analystes et observateurs de la transformation de la Russie et des autres pays de l'ex-URSS trouvent que les prescriptions et interventions de la Banque mondiale et du FMI ont pris trop de place dans l'élaboration des politiques. Parfois perçues comme des diktats imposés de l'extérieur, les recommandations de ces deux institutions multilatérales en matière de politiques s'appuient en général sur leurs connaissances et leur expérience; elles

ne sont en soi ni malveillantes, ni hors de propos. Cependant, leur pertinence et leur adaptabilité aux situations locales sont variables, selon qu'elles tiennent ou non compte des prémisses expliquées précédemment, en particulier le rôle central de l'information dans la mise sur pied d'une économie moderne et forte.

Par exemple, s'ils ne mesurent pas l'importance des taux de change en tant qu'éléments d'information indispensables aux entreprises économiques pour prendre leurs décisions d'investissement, de production et de commercialisation, certains critiques du FMI risquent de mal comprendre la nécessité d'arrimer les taux de change au marché, arrimage qui constitue pourtant l'un des piliers de la discipline financière internationale. Les taux de change comptent parmi les nombreuses données relatives au marché qui doivent être tenues à jour et rester fiables et transparentes en tout temps. De la même façon, maintenant qu'une part importante et sans cesse croissante du commerce international est soumise aux normes ISO, lesquelles constituent en soi un type particulier d'information, les entreprises se trouvent de plus en plus contraintes d'adopter ces normes pour s'intégrer au nouvel environnement commercial international standardisé et pour en tirer parti. Aucune économie de marché moderne ne peut s'accommoder de normes disparates, comme c'était le cas par exemple en URSS : les normes étaient généralement très élevées dans les affaires militaires, les sciences, la culture et les sports, mais relativement médiocres pour les biens de consommation et les infrastructures de base. Par conséquent, l'état d'esprit et l'attitude face à l'accessibilité et la transparence de l'information doivent changer radicalement. Des débats tenus dernièrement dans les parlements russe et ukrainien au sujet d'une éventuelle restriction de l'accès au Web montrent toutefois que l'intériorisation de la notion d'information en tant que ressources du développement économique et de la bonne gouvernance ne va pas nécessairement de soi.

La réhabilitation du bassin du Dniepr exigera une solide coopération internationale ainsi que la mise à contribution d'une multitude de connaissances et d'information sur les processus du développement au niveau de la gestion des entreprises et des municipalités mais aussi au niveau de secteurs économiques entiers, par exemple l'agriculture et l'exploitation minière. Dans tous ces secteurs productifs, des pratiques rigoureuses doivent être mises en œuvre pour obtenir une production de haute qualité; en ce qui concerne la gestion des politiques, il est impératif d'élaborer des cadres d'action et des pratiques bien conçus et de les appliquer d'une manière sérieuse à l'échelle internationale. On peut à ce stade relever des parallèles significatifs entre la

restructuration de l'écologie du Sahel et la restauration actuelle du bassin du Dniepr. Au milieu des années 1970, une famine dévastatrice a frappé toute la région sahélienne, soit neuf pays. Cette crise alimentaire s'expliquait notamment par la désertification et l'érosion des sols. La résolution de ce problème exigeait un effort collectif concerté et soigneusement planifié. Pour que les donateurs maintiennent leur participation au projet, ils devaient obtenir l'assurance que la situation pouvait effectivement s'améliorer et que les pays du Sahel étaient disposés à prendre toutes les mesures nécessaires pour relever ce défi titanesque. De leur côté, les représentants de ces pays sahéliens tenaient à s'assurer que l'objectif des donateurs était effectivement de les aider et qu'ils étaient déterminés à les accompagner sur le long terme dans ce processus. Cette double contrainte reposait sur des craintes. Pour surmonter l'obstacle, il fallait établir une forme entièrement nouvelle de dialogue entre les partenaires potentiels et implanter une manière entièrement nouvelle, elle aussi, de recueillir l'information nécessaire pour établir des politiques convenant à toutes les parties concernées. C'est à cette tâche que le Club du Sahel s'est attelé.

En ce qui concerne le Dniepr, la mission entreprise est d'une importance critique pour l'humanité, car les ressources hydriques sont rares et pèseront d'un poids de plus en plus lourd dans le maintien de la paix au cours des années à venir : environ 50 millions de personnes dépendraient actuellement des eaux de ce fleuve pour leur survie quotidienne. Cette tâche complexe prendra probablement 30 à 40 ans et coûtera très cher. La concrétisation de ces ambitieux objectifs ne pourra pas se faire sans adopter et maintenir les pratiques de coopération internationale les plus efficaces.

Nous sommes convaincus que la coordination induite et alimentée par les politiques peut s'avérer un mode de collaboration intergouvernementale plus durable et plus souple que toute autre forme d'effort coopératif. Un « cercle vertueux » peut s'amorcer à partir d'une synergie d'instruments interreliés comparable à celles qui sont mises en œuvre à l'OCDE et au CRDI. Le CRDI préfère confier les recherches aux personnes immédiatement concernées par le problème plutôt que de dépenser des fortunes pour acquérir une expertise étrangère souvent mal adaptée à la situation. Cette approche favorise l'instauration de dialogues informés sur les politiques entre les pays riverains, ainsi qu'entre eux et leurs partenaires internationaux. Elle permettra de produire des plans d'action plus efficaces sur le plan technique, mais elle établira aussi une synergie née de l'interaction subtile des pressions des pairs en faveur de l'implantation. Les politiques nationales qui reposent sur le consensus bénéficient d'une meilleure probabilité de mise en œuvre; elles

élèvent alors le niveau de confiance des fournisseurs de prêts, d'investissements et de dons externes. Le respect du plan convenu pour le projet en découle tout naturellement.

Nous analyserons au chapitre 2 l'expérience du CRDI dans ce domaine, en particulier sa participation sur sept ans à la réhabilitation du Dniepr en Ukraine. Nous verrons également dans ce prochain chapitre les éléments fondamentaux d'un système de gestion globale que nous considérons comme efficace pour concrétiser des buts complexes faisant intervenir de nombreux partenaires.

This page intentionally left blank

Le développement et les réseaux comme instruments de changement

PREMIÈRE PARTIE

DES EXPÉRIENCES DANS LE SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT

Le 20^e siècle a été marqué par de nombreuses expériences portant sur les systèmes de gouvernance. Différentes formes de fascisme (en Italie, en Allemagne, en Espagne et au Portugal) et de socialisme (en URSS, en Europe centrale, au Vietnam, en Corée et en Chine) ont supplanté les économies libérales et les démocraties qui émergeaient depuis le 19^e siècle. En 1945, l'idéologie fasciste était plus ou moins défunte; par contre, jusqu'au début des années 1990, le socialisme à la soviétique a continué d'offrir une voie autre que celle de l'économie de marché associée à la démocratie. Contrairement aux siècles qui l'ont précédée, et qui n'avaient connu qu'une poignée d'idéologies et de systèmes de gouvernance, la deuxième moitié du 20^e siècle a vu proliférer une diversité considérable d'expériences sociales et économiques. Même au sein des économies de marché à l'occidentale, des économistes d'écoles de pensée divergentes ont pu tester leurs théories par l'intermédiaire des gouvernements qui ont implanté tour à tour différentes méthodes pour accroître la prospérité et promouvoir le développement de leurs pays respectifs. La notion de développement elle-même a fait couler beaucoup d'encre et a donné lieu à une multitude de définitions et de pratiques. Toutes ces idées ont été exportées sous une forme ou sous une autre vers les pays en développement – avec des résultats plus ou moins concluants selon la « recette » préconisée.

En dernière analyse, le développement semble être l'apanage des gouvernements qui ont adopté des politiques judicieuses. Les gouvernements qui ont obtenu les meilleurs résultats sont ceux qui ont su s'appuyer sur les conditions fondamentales suivantes. Ils ont établi un État de droit et adopté des réglementations correspondant bien aux aspirations de leurs populations; ils ont géré avec habileté les contraintes culturelles et les réflexes incrustés de longue date. Pour que la créativité, l'innovation et la liberté fleurissent, certaines lois fondamentales de l'économie doivent être respectées. Mais il faut aussi que les menaces de conflits sociaux majeurs soient écartées et que les individus puissent obtenir justice. Du côté des gouvernements, leur propension à régenter leur environnement doit être encadrée par des mécanismes de surveillance et de correction intégrés à leurs systèmes politique et économique.

Ceci étant dit, une question fondamentale reste posée : Quelle politique ou quel ensemble de politiques est le plus susceptible de favoriser la croissance économique, le bonheur des populations et le développement durable à long terme?

Dans les chapitres suivants, nous verrons que certaines politiques très générales semblent fonctionner mieux que d'autres et suscitent un consensus quant à leur capacité à concrétiser les objectifs du développement. Mais la réalité n'est pas toujours aussi univoque et unidimensionnelle qu'il y paraît. La démocratie est multiforme; les savoir-faire et les règles de conduite de l'économie de marché aussi. Face à un large éventail de choix possibles, les gouvernements doivent faire preuve de discernement. Quel type de dialogue public est le plus susceptible de les aider dans cette mission?

1.1 Les enseignements de l'expérience japonaise

Ayant comparé plusieurs types d'expériences, nous en concluons que, dans l'ensemble, la restauration Meiji ou, plus précisément, la « mission Iwakura », constitue probablement le meilleur exemple d'une approche efficace du développement.

En 1630, le Japon se ferme soudainement à toute influence extérieure. Il verrouille ses ports et bannit tout échange commercial avec l'étranger, à l'exception d'un nombre très restreint de biens de luxe que des marchands hollandais sont autorisés à importer par Nagasaki sous un contrôle gouvernemental très strict. Pendant deux siècles, le Japon évite ainsi toute influence culturelle provenant de l'extérieur de ses frontières. Ce faisant, il passe égale-

ment à côté de la révolution technologique européenne qui commence à prendre de l'ampleur aux 17^e et 18^e siècles. En 1843, la Grande-Bretagne défait la toute-puissante armée chinoise pour s'assurer un accès commercial à l'Empire du milieu. En 1853-1854, le commodore états-unien M. C. Perry, à la tête d'une flotte de huit vaisseaux, force le Japon à signer un traité commercial et à ouvrir ses ports aux marchandises américaines et européennes. Ces deux démonstrations de force de la part de « lointains étrangers » ébranlent le Japon dans son intégralité et transforment sa politique extérieure. En 1868, le jeune empereur Meiji, avec l'aide d'une escouade de samourais aux idées progressistes, confisque ses pouvoirs au Shogun et fait entrer le Japon dans une ère de transformations massives et de modernisation de tous les aspects de ses systèmes économiques et politiques.

En décembre 1871, l'Empereur du Japon envoie une imposante mission diplomatique d'une cinquantaine de représentants en Amérique et en Europe pour renégocier les traités signés dans les années 1850. Plusieurs des représentants de la mission ont reçu le mandat d'étudier les institutions politiques, économiques et militaires occidentales dans le but de repérer celles que le Japon aurait avantage à adopter (Beasley, 1992, p. 116). Les ministères des Affaires étrangères des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne informent les membres de la délégation que les pays occidentaux hésiteront à renégocier les traités tant que certaines réformes ne seront pas mises en œuvre au Pays du soleil levant, en particulier une révision complète du système juridique japonais. Alors seulement, les puissances occidentales pourraient accepter d'établir de nouvelles relations avec le Japon. Du reste, les envoyés « constatent d'eux-mêmes que le Japon a encore beaucoup de chemin à parcourir pour être en position de négocier sur un pied d'égalité » (*Ibid.*, p. 114).

Les membres de la mission Iwakura étaient sans doute des observateurs perspicaces des connaissances et des savoir-faire occidentaux. En dix-huit mois de recherches sur les pratiques de développement les plus efficaces, ils retiennent les applications suivantes. « D'abord, les Japonais concluent un contrat avec les Hollandais pour s'informer sur leur technologie industrielle et militaire. Ensuite, ils mettent en place une organisation militaire à la prussienne, avec personnel, cadres et structure divisionnelle à l'avenant. En 1869 est promulguée la Constitution japonaise, qui s'inspire du modèle prussien. Des codes de loi établis à partir des modèles français et prussien sont adoptés. Un programme de traduction des travaux scientifiques occidentaux est implanté; dès 1870, des étudiants sont envoyés à l'étranger pour étudier les sciences et des professeurs de sciences occidentaux sont amenés au Japon. Un programme imposant de dépôt de brevets et de licences est lancé » (*Ibid.*, p. 138). Les

experts japonais déterminent par ailleurs que c'est l'Angleterre qui a développé les méthodes les plus efficaces pour gérer une marine, à tout le moins les plus pertinentes pour le Japon; l'Empire du soleil levant entreprend donc d'en copier l'organisation. Une trentaine d'années plus tard, ce pays, qui n'avait plus de marine depuis deux siècles, défait la marine russe, pourtant relativement puissante, dans le détroit de Tsushima pendant la guerre de 1905.

De nombreux analystes déplorent que le modèle japonais de développement ait pris la voie d'un impérialisme régional soutenu par une gigantesque force de frappe militaire. Néanmoins, on peut difficilement nier que la méthode japonaise s'est révélée remarquablement efficace pour faire accéder à la modernité un pays qui accusait un retard technologique et économique certain. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ce processus de développement.

Premièrement, le Japon a été informé sans ambages que son système juridique archaïque (et considéré comme barbare) constituait un obstacle à son accès plein et entier au concert des nations. Cette fin de non-recevoir a obligé les instances dirigeantes japonaises à rompre avec le passé pour jeter un regard neuf sur les structures du pays. Cette prise de conscience a mené à l'adoption d'une constitution, mais aussi, à l'élaboration d'un code civil, d'un régime foncier moderne et d'un code criminel plus libéral. Le Japon a également apporté à ses modes de fonctionnement de nombreux amendements, tous inspirés d'une manière ou d'une autre des méthodes occidentales observées par les membres de la mission ou acquises dans d'autres contextes. En un mot, les autres pays souverains ont exercé une importante « pression des pairs » sur le Japon. La pression des pairs et l'examen par les pairs constituent des éléments fondamentaux du progrès et du changement. Nous les analyserons en détail dans les chapitres qui suivent.

Deuxièmement, le processus de développement Meiji constitue un bon exemple d'analyse discriminante visant à sélectionner les systèmes de gestion occidentaux les plus appropriés. En d'autres termes, les membres de la mission Iwakura ont étudié différents systèmes organisationnels, les ont comparés entre eux puis ont choisi, pour chacune des catégories considérées, celui qui correspondait le mieux aux traditions du Japon, à sa culture et à ses objectifs de développement. Ainsi, le Japon a préféré le Code civil français à ceux des autres pays européens; pour la gestion de la marine, il a choisi le modèle britannique; pour le code commercial, l'Allemagne lui a paru la plus efficace. Une fois ces décisions prises, des spécialistes qualifiés du Japon ont entrepris d'adapter ces modèles aux traditions et à la culture japonaises. Cette appropriation s'est amorcée dès les premiers stades de ce processus de développement. À mon sens, l'appropriation n'est pas le résultat d'un transfert de technologies

depuis l'étranger; au contraire, ainsi qu'on le constate dans la restauration Meiji, elle se situe au cœur même et à l'origine de tout processus de changement.

À l'inverse, l'aide au développement (l'assistance étrangère) repose sur la conviction que les idées d'un pays industrialisé, quel qu'il soit, sont toujours nécessairement bonnes pour les pays récipiendaires. Ainsi, les donateurs se sentent investis du droit, voire du devoir, d'exporter leurs méthodes et modes de fonctionnement, quitte à faire coexister pour cela des systèmes de valeurs qui se contredisent l'un l'autre et ouvrir alors la voie au malaise et au cynisme. Contrairement à la restauration japonaise, cette aide écarte généralement les récipiendaires des activités motrices du développement. En particulier, ils ne prennent aucune part à l'élaboration des programmes, à la conception des projets et à leur mise en œuvre. Ils font même rarement partie des équipes d'évaluation a posteriori. Les donateurs se plaignent souvent du fait que les récipiendaires ne s'approprient pas les programmes et les projets. Le développement n'est pas une médecine que l'on administre à d'autres; c'est un processus qui doit émaner de l'intérieur. En d'autres termes, l'acquisition de connaissances et de technologies doit être considérée comme un objectif interne dès le départ; on ne peut pas simplement espérer qu'elle survienne en cours de programme ou de projet. Quels enseignements doit-on tirer des travaux de la mission Iwakura? Les donateurs devraient engager un dialogue avec les candidats à l'aide internationale (on peut penser qu'ils seront disposés à participer à ces discussions), les aider à déterminer les systèmes qui correspondent le mieux à leurs propres traditions, culture et objectifs, puis leur confier les rênes du processus. La méthode inverse, qui consiste à définir un « programme de changement » dans les capitales des pays donateurs, échoue presque à coup sûr à fournir les résultats voulus.

DEUXIÈME PARTIE

L'ÈRE DES PROJETS COOPÉRATIFS

Dès 1870, le Japon a obtenu de lui-même d'impressionnants résultats. Aujourd'hui, le monde a changé : aucun pays ne s'engagerait seul sur une telle voie. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale ont été créés Interpol, l'OTAN ainsi qu'un certain nombre de réseaux scientifiques. Ces structures ont contribué à promouvoir la recherche, l'innovation et, d'une manière générale, le changement. La mise sur pied de l'OCDE en vue de gérer le Plan Marshall et d'améliorer les politiques en Europe constitue un

exemple majeur de ce phénomène. Des réseaux se sont forgés et sont graduellement devenus partie prenante de la vie quotidienne. Des gens comme Robert Lattès, l'un des fondateurs du Club de Rome, ont démontré avec beaucoup d'éloquence l'influence considérable des réseaux sur le progrès scientifique et technologique qui a propulsé nos économies après la Deuxième Guerre mondiale, et continue de le faire. Lattès (1988, p. 28) considère que le progrès scientifique et technologique ainsi que la croissance économique qui en a découlé ont été considérablement accélérés par le travail des réseaux formels et informels. Pour lui, l'Occident n'aurait pas connu sans eux son formidable essor technologique des années 1950, 1960 et 1970.

Encadré 2.1

Différentes formes organisationnelles

En général, les organisations ont un objectif fonctionnel bien précis, un domaine d'activité très clair. Par exemple, elles offrent certains types de services à des groupes de clients bien définis. C'est dans cette optique qu'elles sont organisées de manière très structurée. Pour maintenir une bonne communication entre les échelons du haut et ceux du bas et pour éviter les conflits et les duplications de tâches ou de responsabilités, la plupart des organisations s'en tiennent à un organigramme simple de type hiérarchique. Le plus souvent, la structure organisationnelle des entreprises et des ministères imite les configurations cybernétiques, simples et limpides. Ces modèles procurent également une carte routière facile et claire permettant à chacun de savoir qui fait quoi dans l'organisation. Ils répondent donc très bien aux impératifs de comptes rendus. Il est possible d'évaluer le rendement et d'assurer le suivi des responsabilités confiées à chacun. Lusthaus *et al.* constatent que les réseaux sont des organisations fondées sur la collaboration entre entités indépendantes, par exemple des chercheurs, des universités, des institutions. Ils peuvent aussi regrouper des représentants gouvernementaux, comme c'est par exemple le cas dans l'OCDE. Les besoins du groupe ne sont pas forcément très bien définis dès le départ; ils peuvent par ailleurs évoluer à mesure que le réseau se développe. De plus, les tâches et responsabilités de chacun des partenaires ne sont pas toujours clairement établies; elles peuvent aussi évoluer avec le temps. Certains réseaux ont un statut légal; d'autres non. Ils se constituent autour d'intérêts communs et de relations professionnelles ou commerciales. Ils n'appartiennent pas nettement à une personne ou une organisation. Au contraire, ils relèvent de l'ensemble du groupe. Comme leurs membres font partie de plusieurs configurations simultanément, leur comportement vis-à-vis du réseau varie selon le moment, les circonstances et les limites fluctuantes de leurs appartenances. Ces frontières étant floues, l'évaluation du rendement coût/résultats pose problème et l'attribution des responsabilités reste difficile (Lusthaus *et al.*, p. 229-230).

2.1 Les réseaux informels

Le rôle des réseaux en tant qu'instruments clés de l'acquisition des connaissances et en tant que sources de l'innovation est de mieux en mieux reconnu. Les réseaux sont également vus comme des outils majeurs de l'évolution des politiques, car celles-ci sont souvent le produit d'un élargissement des connaissances et d'une intensification de la participation des citoyens et de la société civile aux affaires publiques. Aussi la capacité de « réseauter » est-elle prise en considération dans les évaluations annuelles du rendement dans plusieurs ministères du gouvernement des États-Unis. Les résultats des employés se mesurent alors à leur capacité de gérer ou d'accroître leurs réseaux respectifs.

On distingue plusieurs types de réseaux. Par exemple, les scientifiques d'une même discipline ou d'un même domaine d'activité multidisciplinaire sont souvent reliés entre eux par des réseaux informels. Un tel réseau peut regrouper quelques chercheurs qui se connaissent les uns les autres et qui se retrouvent régulièrement des symposiums internationaux; il leur sert à se faire mutuellement part de leurs points de vue, de leurs idées, voire de leurs découvertes. Aucun membre du réseau n'est officiellement chargé de l'animer. La structure fonctionne d'elle-même, en un certain sens, et son coût d'exploitation est très faible. On peut dans cette optique considérer que ce type de réseau constitue par conséquent le modèle le plus efficace qui soit : il peut offrir à ses participants de grands avantages, pécuniaires et autres, tout en fonctionnant à un coût quasi nul. Ces réseaux informels jouent un rôle important dans l'élaboration des connaissances et dans l'émergence des inventions.

*Encadré 2.2**L'efficacité des réseaux informels*

La diffusion de l'information scientifique et technique entraîne nécessairement des coûts. La réciprocité constitue l'une des clés de voûte de ce « jeu ». L'échange de données accélère le travail de tous les participants de cette mise en commun et accroît son efficacité. Robert Lattès rapporte l'anecdote suivante pour souligner l'importance de ces mécanismes. Dans les années 1950, alors qu'il travaillait au Commissariat français à l'énergie atomique, un problème épineux s'est posé à lui. Pour des raisons évidentes de sécurité, mais aussi d'intérêts commerciaux, les recherches sur l'atome étaient menées dans le plus grand secret. Néanmoins, des scientifiques qui s'étaient rencontrés au fil de congrès internationaux avaient pris l'habitude de se faire mutuellement part de leurs découvertes. Dans un cas particulier, des chercheurs britanniques avaient fourni à leurs homologues français leurs plans d'un nouveau réacteur en construction en Angleterre. En analysant les calculs des Britanniques, des mathématiciens et physiciens français firent un constat déconcertant : leurs calculs montraient que les cartouches de combustible nucléaire ne risquaient en aucune façon de fondre selon les paramètres du modèle qu'ils avaient en tête; cependant, quand ils appliquaient ces mêmes calculs au modèle britannique, ils constataient que ce modèle présentait en fait un risque important. Les scientifiques français rédigèrent donc un rapport sur le sujet. Par pure coïncidence, au moment même où ils terminaient leurs calculs, ils apprirent que certaines des barres combustibles du réacteur britannique avaient fondu, obligeant les responsables à fermer ce réacteur pendant plusieurs semaines. Évidemment, les spécialistes français ont envoyé leur rapport aux scientifiques britanniques aussitôt. Robert Lattès souligne que ce simple échange d'information a permis aux secteurs nucléaires français et britannique d'épargner des sommes considérables. Il a également accéléré le progrès technique et industriel au profit des deux pays. J'ajoute pour ma part que cet événement a permis aussi d'élever le niveau de confiance entre ces deux partenaires commerciaux. (Lattès, 1988, p. 133-134)

2.2 Les réseaux multinationaux structurés

À l'autre extrême de la typologie très disparate des réseaux figurent les réseaux internationaux structurés dotés de secrétariats imposants, de structures fixes et d'une identité clairement circonscrite et largement reconnue. On citera pour exemples l'OCDE et INTERPOL. Ces réseaux ont généralement un statut juridique dans le pays dans lequel leur secrétariat est implanté; certains d'entre eux bénéficient également d'une reconnaissance au niveau international. En outre, leur directeur ou directrice et leur personnel disposent d'un statut diplomatique et de privilèges similaires à ceux des délégués nationaux. Leurs membres sont des représentants d'États souverains qui

s'inscrivent eux-mêmes dans des systèmes fortement structurés. De ce fait, ces réseaux ont parfois l'allure d'organisations conventionnelles. Mais les apparences sont trompeuses : ce sont bien des réseaux présentant toutes les caractéristiques décrites précédemment.

En particulier, leurs systèmes internes de gouvernance sont structurellement bien différents de ceux des organisations conventionnelles, et il convient d'établir une distinction claire entre ces deux configurations. En particulier, des méthodes tout à fait utiles dans les organisations conventionnelles peuvent s'avérer contre-productives, voire destructrices, dans un réseau. Comme les membres des réseaux conservent en permanence tous les attributs de leur souveraineté, les mécanismes et autres formules d'injonction et de contrôle n'ont aucune place dans ces configurations. Les représentants nationaux ne pouvant pas adopter un comportement qui soit sans équivoque, la structure elle-même doit être en mesure de tolérer une certaine ambiguïté en son sein. Enfin, comme les membres du groupe veulent en préserver l'adaptabilité et le caractère multiculturel, les dédoublements font partie intégrante des réseaux. Les mécanismes de productivité, typiques des organisations conventionnelles, présentent peu de probabilité de fonctionner dans les réseaux, qu'ils soient formels ou informels.

Les réseaux doivent inventer leurs propres modalités de productivité, des modalités qui correspondent à leurs objectifs et à leurs membres. Ainsi, les organisations conventionnelles s'efforcent constamment de maintenir une efficacité maximale dans la plus grande économie de moyens possible. Pour ce faire, elles veillent notamment à ce que chacun de leurs membres connaisse et comprenne bien les objectifs de la structure et elles font respecter ces visées au moyen d'une discipline organisationnelle. Les dédoublements peuvent ainsi être limités au strict minimum. À l'inverse, les réseaux doivent encourager la participation volontaire et inciter leurs membres à s'approprier la configuration, avec ses activités et ses orientations. Leurs membres risquent par conséquent de prendre des initiatives qui n'interviennent pas toujours en temps opportun; néanmoins, personne n'a la possibilité ni le droit d'imposer une quelconque discipline à cet égard. Deuxièmement, puisque les membres conservent en tout temps la capacité de redéfinir leurs propres objectifs, aucun réseau ne peut se doter de buts nettement définis; inversement, pour bien fonctionner, une organisation conventionnelle doit se doter de tels buts. Troisièmement, les représentants nationaux changent au gré des promotions et des mutations dans leurs fonctions publiques respectives. Ces changements brisent la continuité du fonctionnement et obligent les membres à réexpliquer constamment certains principes et certaines données aux nouveaux venus. Il faut donc plus de temps pour établir une cohésion dans le groupe et pour

définir un mode de fonctionnement qui permet à ses membres d'acquérir graduellement les comportements à adopter et de savoir quand et comment prendre des initiatives. Ainsi, le groupe devra peut-être se rencontrer deux fois par an plutôt qu'une. Il pourrait avoir besoin de documents en plus grand nombre, et le personnel du secrétariat risque d'être appelé à fournir des heures supplémentaires pour assurer le bon fonctionnement du réseau. En d'autres termes, au lieu de fuir les dédoublements, les réseaux s'en nourrissent.

On relève un « déficit cognitif » intéressant dans les documents produits par le CRDI relativement à l'utilisation des connaissances et aux processus entourant les politiques publiques. Jusqu'en décembre 2001 au moins, date à laquelle le Centre a publié son Enquête sur les politiques publiques, aucun des auteurs interrogés ne connaissait le rôle joué par l'OCDE dans la formulation des politiques. Il est à espérer que le présent ouvrage contribuera à combler cette lacune.

TROISIÈME PARTIE

LE CAS PARTICULIER DES ANCIENS PAYS SOVIÉTIQUES

Le régime soviétique était parcouru de réseaux nationaux et internationaux. Le COMECON, par exemple, regroupait les économies d'Europe centrale et de l'Est. À l'intérieur des frontières, le Parti communiste lui-même constituait un vaste réseau, mais aussi un réseau de réseaux. Cependant, détenant une position monopolistique, il avait tendance à se comporter comme tous les monopoles, déployant des efforts considérables pour éliminer la concurrence et inféoder les réseaux naissants. Au total, la création, l'innovation et l'émergence d'idées nouvelles étaient muselées. Toutes les activités du système soviétique étaient déterminées en premier lieu par des techniques et des méthodes de gestion fondées sur l'injonction et le contrôle. Cette tradition russe remonte à très loin dans l'histoire. Sous Staline, elle a été exacerbée jusqu'à la caricature et a produit des conséquences dévastatrices sur le plan humain comme au niveau économique. Néanmoins, même après que Staline fut tombé en disgrâce, la bureaucratie à la soviétique a continué d'appliquer des méthodes d'administration extrêmement centralisées et autoritaires.

La pérestroïka a nourri simultanément deux aspirations : la démocratisation et l'adoption de l'économie de marché. Toutefois, elle n'a guère modifié les réflexes bureaucratiques profondément incrustés. En fait, la libé-

ralisation économique ayant été mal planifiée, elle a donné naissance à des formes anarchiques perverses; celles-ci ont aggravé les craintes des fonctionnaires, qui se demandent encore comment libéraliser tout en maintenant l'ordre. En Ukraine, l'indépendance a engendré un autre lot de problèmes. Autrefois, tous les réseaux scientifiques et commerciaux étaient coordonnés depuis Moscou. Une fois le lien avec la capitale russe rompu, les institutions et les ministères en émergence se sont retrouvés seuls face à leurs responsabilités nouvelles, complètement isolés les uns des autres. La coopération horizontale entre eux n'existait tout simplement pas. La résolution de ce problème s'est vite imposée comme un défi prioritaire pour le CRDI.

QUATRIÈME PARTIE

LES RÉSEAUX SCIENTIFIQUES : L'EXPÉRIENCE DU CRDI

Section 1- Le CRDI et les réseaux scientifiques

4.1.1 Mise en contexte

Une troisième catégorie de réseaux s'avère dans certaines circonstances tout aussi efficace que les deux premières. Elle se compose de réseaux formés de liens relativement informels, mais qui s'inscrivent dans une configuration structurée. Ces réseaux représentent une part importante des récipiendaires des bourses de recherche du CRDI.

Depuis sa création, le CRDI appuie la constitution de réseaux visant à élever la qualité des recherches, à renforcer les capacités et à améliorer les politiques à la lumière des connaissances les plus récentes. Les participants de ces réseaux peuvent être des groupes de personnes ou des organismes s'intéressant à un champ d'action bien précis. On citera pour exemple le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI – *Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR*) – voir encadré 2.3. Un réseau peut donner naissance à des réseaux du savoir plus structurés que lui, et dont l'objectif consiste explicitement à promouvoir l'application des connaissances produites et à orienter l'élaboration des

politiques de l'État par la recherche participative et par les déclarations publiques (activités de plaidoyer) et autres types de pressions. Les réseaux de ce type possèdent dans certains cas un statut juridique et sont dotés d'une constitution officielle. Ils produisent généralement leurs propres systèmes de gouvernance sous la forme d'un conseil ou d'un comité de direction. Ils peuvent également s'adjoindre un secrétariat; celui-ci reste cependant modeste dans la plupart des cas.

Encadré 2.3

Le CRDI et le GCRAI (CGIAR)

L'association du CRDI et du GCRAI illustre bien le *modus operandi* du Centre. Fondé en 1971, le GCRAI est un regroupement informel de 58 membres des secteurs public et privé qui appuie un réseau de 16 centres internationaux de recherche agricole. La mission du Groupe consiste à promouvoir la sécurité alimentaire et favoriser la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement par la recherche, les partenariats, le renforcement des capacités et le soutien aux politiques. En 2002, le GCRAI a supervisé des programmes de recherche représentant un montant total de 331 millions USD. Le CRDI en est l'un des membres fondateurs. Sur les 16 centres de recherche qui sont actuellement liés au GCRAI, neuf ont été cofondés par le CRDI (ICARDA, ICRAF, ICRISAT, IFPRI), ont émané de réseaux antérieurs du CRDI (ICLARM, ILRI, IPGRI), ou ont reçu un soutien substantiel dans les premières années, cruciales, de leur existence (IRRI, ADRAO). Le parti pris de soutenir des réseaux locaux de recherche plutôt que de s'en remettre à l'expertise et à l'assistance technique étrangères émanait d'une conviction profonde, celle que les pays en développement pouvaient améliorer eux-mêmes leur situation bien mieux que ne saurait le faire l'aide extérieure. Ainsi que le montre l'exemple du GCRAI, les investissements consentis dans les réseaux et dans les réseaux de réseaux peuvent contribuer grandement à l'établissement de mécanismes et d'outils de développement adaptables et durables (Hulse, 1981).

J'aimerais tout d'abord présenter le CRDI.

4.1.2 Les fondements juridiques du CRDI

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société publique constituée en 1970 par une loi adoptée par le Parlement du Canada. Cette loi précise le mandat du CRDI : « Le Centre a pour mission de lancer, d'encourager, d'appuyer et de mener des recherches sur les problèmes des régions du monde en voie de développement et sur la mise en œuvre des connaissances [...] en vue du progrès économique et social de ces régions. »

Pour donner au CRDI les moyens de s'acquitter de son mandat, le Parlement du Canada lui a conféré un degré exceptionnel d'autonomie. Le Centre n'est pas mandataire du gouvernement et ses employés ne font pas partie de la fonction publique. Néanmoins, en dépit de ces dispositions favorisant l'autonomie politique, le CRDI doit rendre compte de ses activités au Parlement du Canada, et le Bureau du vérificateur général du Canada scrute ses modalités de fonctionnement une fois l'an. La structure de gouvernance du Centre mérite également d'être soulignée. Le CRDI est dirigé par un Conseil des gouverneurs de 21 membres provenant de différents pays. La *Loi sur le CRDI* stipule que la majorité de ses membres, notamment le président et le vice-président, doivent être des citoyens canadiens. Traditionnellement, 10 gouverneurs viennent de pays en développement ou d'autres pays de l'OCDE.

L'essentiel du financement du CRDI consiste en une dotation annuelle émanant du Parlement du Canada. Cette somme représente un apport essentiel pour les activités du CRDI, mais la *Loi sur le CRDI* permet également au Centre de solliciter des sources extérieures de financement. Le CRDI conclut des partenariats stratégiques avec des donateurs, des agences de développement et autres organismes canadiens ou étrangers qui poursuivent des objectifs similaires aux siens et appliquent des méthodes de travail compatibles. Au fil des ans, 146 donateurs ont ainsi cofinancé les projets du Centre.

Le CRDI travaille en collaboration avec des gouvernements, des universités, des entreprises privées, des collectivités éloignées, des organismes de développement et des agences internationales du monde entier. Il possède une vaste expérience de l'élaboration de consensus et de la mise sur pied de consortiums de donateurs dans l'optique d'un soutien à long terme des programmes de recherche et de formation. Ainsi, le Canada l'a désigné comme organisme chef de file de l'implantation d'Action 21, le programme adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992.

Le CRDI a également été désigné comme incubateur de l'Institut pour la connectivité dans les Amériques (ICA), l'une des contributions du Canada au Sommet des Amériques de 2001. En partenariat avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, le Centre assure aussi la mise en œuvre de Connectivité Afrique, une initiative canadienne établie dans la foulée du Plan d'action pour l'Afrique adopté lors du Sommet du G8 de 2002.

Le Centre emploie des hommes et des femmes du monde entier à son siège social d'Ottawa et dans ses bureaux régionaux du Caire, de Dakar, de

Nairobi, de New Delhi, de Montevideo et de Singapour. Le CRDI peut également compter sur des bureaux de projets, par exemple celui de Kiev. Il possède une équipe multidisciplinaire de scientifiques, de techniciens, de gestionnaires et de spécialistes de l'élaboration des politiques possédant une vaste expérience des sciences physiques, sociales, biologiques et informationnelles et capables de gérer des projets internationaux d'envergure. Pour mener à bien ses activités, le CRDI fait appel à un réseau d'experts en développement couvrant la planète entière. Il a également accès à différents réseaux de penseurs, chercheurs, scientifiques et responsables de l'élaboration des politiques spécialistes du développement. Il n'est pas entravé par des considérations d'« aide liée » dans la sélection ou l'embauche de ses partenaires.

Depuis plus de 35 ans, le Centre a procuré plus de 2 milliards CAD en soutien à plus de 6 800 projets de recherche mis sur pied dans 126 pays et regroupant plus de 20 000 chercheurs et 2 800 institutions.

4.1.3 La vision du CRDI

Les interventions du Centre reposent sur la conviction que l'activité humaine ne peut être durable et équitable qu'à la condition que les populations contrôlent elles-mêmes leur évolution sociale et économique, qu'elles bénéficient d'un accès suffisant à tous les types de connaissances et qu'elles se dotent d'une capacité locale de production et de mise en œuvre des savoirs. La mission du CRDI consiste à « affranchir par le savoir », c'est-à-dire contribuer à l'optimisation de la création, de l'adaptation et de l'appropriation des connaissances que les populations des pays en développement considèrent comme les plus importantes pour la prospérité, la sécurité et l'équité dans leurs propres sociétés. Cette mission représente une contribution essentielle à la résorption des déséquilibres constatés dans la répartition des richesses et dans l'accès aux savoirs au niveau mondial.

Il est crucial que les populations des pays en développement ou en transition possèdent les leviers nécessaires pour contrôler leur propre développement fondé sur le savoir. Par conséquent, le renforcement des capacités de recherches, la mise en œuvre d'analyses indépendantes des politiques et l'accès aux connaissances constituent des impératifs incontournables. La capacité analytique de ces pays doit être renforcée pour qu'ils puissent participer de manière éclairée aux grands débats internationaux, par exemple ceux qui entourent l'OMC et les droits de propriété intellectuelle sur les ressources génétiques. Ils doivent être en mesure de prendre en charge directement les sphères d'activité internes, par exemple la gouvernance et les politiques

économiques; en l'absence de telles capacités au niveau local, l'action risque de reposer entièrement sur des analyses effectuées par des acteurs externes, qui pèseront alors d'un poids excessif dans les orientations du pays. Ce sont ces considérations qui déterminent les décisions du CRDI en matière de sélection et d'élaboration des programmes.

Le CRDI considère que le respect et la promotion des droits humains font partie intégrante du développement équitable et durable et sont indispensables à la mise sur pied de recherches menées dans un contexte de liberté intellectuelle et de diffusion sans entraves des résultats obtenus.

Ainsi que l'indique la loi par laquelle le Parlement du Canada a fondé le CRDI, ce Centre doit notamment chercher à « faire appel à des spécialistes et techniciens en sciences naturelles et sociales, tant du Canada que de l'étranger »; « de manière générale, encourager la coordination de la recherche pour le développement international »; et « promouvoir, en matière de recherche sur les problèmes de développement, la coopération – à leur avantage mutuel – entre les régions développées et celles en voie de développement. » Cet énoncé de mission a toujours orienté les activités du Centre. À l'avenir, le CRDI continuera d'accorder une place de plus en plus importante aux aspirations et aux besoins des populations des pays en développement ou en transition. Ainsi que le précise le Cadre général des stratégies et des programmes 2000–2005 du CRDI, les objectifs stratégiques du Centre sont notamment les suivants :

- Mobiliser et renforcer les capacités locales de recherche des pays en développement, notamment celles qui visent la consolidation de l'équité sociale et économique, l'amélioration de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'implantation d'un accès plus équitable à l'information;
- Soutenir la production, la diffusion et l'application des résultats de recherche qui favorisent l'élaboration de politiques et de technologies permettant d'améliorer la vie des populations dans les pays en développement.

4.1.4 La méthode de travail du CRDI

L'accès à la connaissance doit être équitable. La capacité d'analyser les faits, d'évaluer d'un œil critique les possibilités d'action et de les commenter publiquement par la parole ou par l'écrit – en un mot, la capacité de produire et d'utiliser la connaissance – constitue l'un des moteurs incontournables du progrès social. Or, le développement de cette capacité exige un certain degré

d'innovation sociale; la technologie ne suffit pas. Actuellement, l'inventivité technique de l'être humain surpasse de loin sa capacité à concevoir et mettre en œuvre les nouvelles modalités d'élaboration et d'implantation des politiques, les nouvelles méthodes de gestion et de gouvernance et les nouvelles formules éducatives et institutionnelles qui sauraient améliorer le bien-être des populations et remédier aux iniquités flagrantes que nous constatons tous les jours. Chaque société doit inventer ses propres solutions sans pour autant renoncer aux enseignements qu'elle peut tirer de l'observation des autres.

Les organismes tels que le CRDI doivent chercher à renforcer la capacité scientifique et analytique des pays en développement. Dans le cas particulier du Centre, ce mandat s'exprime par la mise en place de contextes de travail permettant à ses pays partenaires, en développement ou en transition, de mener des recherches et de réaliser des projets à l'égal des autres pays du monde. Les pays en développement ou en transition doivent être en mesure de participer pleinement aux discussions et aux décisions qui découlent des grandes mutations internationales et qui les alimentent.

Dans le cadre de sa mission d'affranchissement par le savoir, le Centre se consacre essentiellement à soutenir les chercheurs des pays en développement afin qu'ils puissent travailler dans les meilleures conditions possibles au sein de leurs propres institutions. Ce faisant, il s'acquitte d'un autre volet de son mandat défini par la loi qui le fonde : « aider [les régions en développement] à se doter du potentiel – en personnel et institutions – de recherche scientifique et d'innovation technique nécessaire à la solution de leurs problèmes ». Contrairement à la plupart des agences de développement, y compris de nombreuses ONG, qui engagent des consultants externes pour analyser les problèmes à résoudre, prodiguer les formations et rédiger des rapports, le CRDI demande aux institutions locales de définir leurs propres besoins et de réaliser ensuite le travail nécessaire. En accordant ses subventions de recherche en priorité aux institutions locales, le CRDI aide ces instances à prendre confiance en leurs propres capacités et renforce leurs compétences en recherche ainsi que leurs savoir-faire techniques. En outre, puisque les recherches sont menées par des hommes et des femmes de la région pour les populations locales elles-mêmes, leurs travaux ainsi que leurs résultats sont généralement mieux acceptés que s'ils émanaient de consultants externes, et ce, indépendamment de la validité et de la qualité technique des analyses et décisions que ces experts extérieurs pourraient fournir. Le recours aux capacités locales présente néanmoins un certain risque au niveau de la qualité des résultats. Pour pallier cette difficulté potentielle, le CRDI met à contribution sa propre expertise ainsi que des réseaux mondiaux de chercheurs et de spécialistes pour encadrer les recherches locales et, si nécessaire, apporter les

conseils, les connaissances ou les technologies qui manquent aux régions dans lesquelles il intervient.

Au CRDI, les décisions majeures définissant le passage des idées et des principes aux pratiques concrètes ont été prises lors de la première rencontre du Conseil des gouverneurs de l'organisme, en octobre 1970. La citation suivante provient de l'allocation prononcée devant le Conseil par David Hopper, le premier président du CRDI.

« En établissant la position du Centre vis-à-vis des institutions de coopération et des travailleurs à la recherche, je suis d'avis qu'il faut qu'elle soit fondée sur la confiance que ce sont eux, et non pas nous, qui sont les meilleurs juges de ce qui répond à leurs besoins. Jusqu'à ce qu'il soit prouvé que cette confiance est mal placée, je serai content de laisser l'administration directe de notre soutien dans les mains de nos associés, nous réservant seulement les droits d'une audition et d'une révision périodique substantielle. »

David Hopper estimait qu'il fallait établir des réseaux de coopération regroupant des chercheurs susceptibles de se rencontrer et d'élaborer eux-mêmes les mécanismes de leur autosurveillance. Ce projet visait à faire émerger une nouvelle manière de fonctionner à l'international, une méthode qui éradiquerait le caractère humiliant de la charité et du contrôle exercé par les donateurs dans l'appui à la recherche en vue du développement.

À partir de cette allocution initiale, le personnel du CRDI a élaboré 10 « principes du partenariat » concrétisant ces intentions en savoir-faire et en pratiques opérationnelles qui caractérisent depuis toutes les interventions du Centre. Ces principes ont été décrits par P. McConnell dans un document interne préparé à l'intention du Conseil des gouverneurs du CRDI en 1998 (voir encadré 2.4).

Encadré 2.4

Les dix principes du partenariat

Le CRDI applique les 10 principes suivants dans ses relations de partenariat.

1. Une vision commune

Pour être efficace, une collaboration ne saurait se résumer à un simple transfert de fonds. Elle doit au contraire s'appuyer sur une communauté d'intentions et sur une coopération intellectuelle pleine et entière. Les partenaires doivent être unis par une conception commune de l'importance du travail de recherche, des objectifs visés, des résultats possibles et du bien-fondé de l'approche méthodologique retenue. Pour ce faire, leur relation doit reposer sur la confiance et le respect mutuel; de plus, chacun d'eux doit être conscient des risques courus et des bienfaits ou avantages escomptés. Le CRDI met en œuvre tous les moyens dont il dispose pour que le programme de travail ainsi que les mécanismes opérationnels répondent bien aux besoins, priorités

et aspirations des pays en développement. Les partenaires du Sud participent d'une manière substantielle à la planification et aux processus décisionnels relatifs aux politiques du Centre, à ses stratégies ainsi qu'à ses programmes.

2. Une prise en charge conjointe

Tous les partenaires doivent s'approprier pleinement le partenariat et le considérer par conséquent comme un projet commun. Ils doivent participer conjointement à l'élaboration du protocole de recherche; la répartition des tâches et des responsabilités doit répondre aux besoins de tous les partenaires et être clairement définie. La relation entre les partenaires ne saurait être assujettie aux transferts financiers. Au contraire, elle doit être équitable, réunir des partenaires compatibles entre eux et se développer selon les forces, ressources et interventions dont chacun d'eux fait bénéficier le projet commun, et qui contribuent d'une manière essentielle à sa réussite.

3. Un contrôle partagé

Le partenariat doit instaurer un cadre de travail qui permet aux partenaires des pays en développement d'assumer pleinement la responsabilité des volets du projet dont ils ont la charge, d'innover, d'expérimenter et d'apprendre, enrichissant ainsi les compétences locales. Dans le cadre des objectifs qui ont été fixés et de la répartition des responsabilités qui a été convenue, le partenaire du Sud bénéficie d'un pouvoir décisionnel et opérationnel maximal quant à la gestion du projet et de ses fonds. Dans l'optique d'assouplir plus encore les contraintes, le soutien financier du CRDI n'est pas assujetti à des obligations d'approvisionnements spécifiques ou arbitraires. Le CRDI encourage au contraire le recours aux ressources locales dans toute la mesure du possible. La décentralisation du contrôle peut imposer au CRDI un niveau de risque plus élevé; elle s'avère toutefois indispensable pour mettre en œuvre des partenariats responsables et favoriser une véritable habilitation des partenaires.

4. Une obligation mutuelle de rendre compte

Dans les relations qui reposent sur la franchise et la confiance et sur une définition claire, approuvée par toutes les parties, des droits et obligations de chacune d'elles, les critiques et les avis doivent pouvoir circuler librement dans un sens comme dans l'autre. Chacun des partenaires doit être capable d'émettre des critiques constructives et se montrer disposé à le faire, mais aussi solliciter les commentaires de ses interlocuteurs sur sa propre action. Ce suivi conjoint des résultats obtenus et cette obligation réciproque de rendre compte du travail accompli constituent un mécanisme de contrôle de la qualité ainsi qu'un système de détection des problèmes et d'élaboration de leurs solutions. Ce processus doit être continu et dynamique et emprunter des voies formelles et informelles dans le but de garantir des interactions productives.

5. Un engagement durable

La durabilité de l'engagement assure une meilleure continuité dans les projets et tempère l'incertitude entourant l'activité de recherche. L'octroi de subventions à court terme pose plusieurs difficultés dans l'élaboration des budgets de recherche et des plans de développement. L'établissement d'une relation solide entre partenaires appelés à travailler ensemble à la résolution de problèmes prend nécessairement du temps. Pour renforcer la capacité de recherche et obtenir des résultats significatifs, la persévérance s'impose et doit se déployer sur un horizon temporel approprié. Les

partenaires doivent soutenir l'action commune sur toute la durée nécessaire, attestant ainsi de leur fiabilité et de leur attachement au projet.

6. Adaptabilité et polyvalence

Tout plan de recherche compte de nombreuses étapes, composantes et ramifications. Les politiques trop rigides, la lenteur des réponses et réactions ainsi que la sporadicité du financement peuvent compromettre sa réussite. Pour être efficaces, les partenariats doivent se fonder sur des objectifs communs et sur une solide confiance mutuelle, mais aussi savoir faire preuve d'adaptabilité et de polyvalence. Ils doivent par ailleurs assurer l'ensemble des services de soutien à la recherche, par exemple : formation; déplacements internationaux; équipement; services archivistiques; télécommunications; dotation en personnel; frais généraux locaux; etc. Cette polyvalence s'exprime dans l'admissibilité des personnes et des institutions, l'ampleur de la couverture géographique, l'absence de « quotas nationaux », la participation des secteurs public et privé, l'absence de montants minimums ou maximums dans les subventions, etc.

7. Des communications efficaces

Les communications constituent l'un des facteurs déterminants de l'efficacité des partenariats. Ces configurations vont bien au-delà des simples relations contractuelles, et les interactions entre les partenaires doivent en témoigner. Tous les partenaires doivent promouvoir activement la diffusion rapide de l'information, dans un esprit d'ouverture et de collégialité. Ils doivent également tenir compte des ressources, des points de vue et de la culture de tous les partenaires au chapitre des communications, et susciter des occasions de stimuler les échanges de vues par des rencontres en personne et, plus fréquemment encore, par les communications électroniques. Pour sa part, le CRDI recrute un personnel international compétent et mobile provenant des différentes régions du monde afin d'établir sa crédibilité et de mieux comprendre les enjeux des projets.

8. Une administration rationalisée

Les projets de collaboration sont souvent entravés par des retards administratifs induits et par d'autres facteurs d'inefficacité qui en restreignent la pertinence et la portée. Ce type de problème peut se poser dans n'importe quelle institution membre du partenariat. Les partenaires doivent être conscients de ce risque et chercher constamment à simplifier, élaguer, actualiser et harmoniser leurs règles et procédures administratives. Les parties prenantes au projet peuvent solliciter l'avis de leurs partenaires pour vérifier la clarté de leurs procédures administratives et, le cas échéant, l'améliorer. Les résultats obtenus dans ce domaine peuvent faire l'objet de normes de qualité telles que : exigences relatives aux comptes rendus; suivi des délais de réponse/réaction; accessibilité des consignes administratives; etc.

9. Des efforts concertés

Les partenaires peuvent stimuler la collaboration internationale en établissant des relations avec d'autres institutions (y compris donatrices) et en coordonnant leurs travaux de recherche. La concertation peut éviter aux institutions de recherche du pays en développement d'avoir à satisfaire à des exigences superfétatoires ou incompatibles entre elles. Les ententes conclues avec d'autres organismes de financement ou de

développement peuvent par ailleurs favoriser la mobilisation de ressources financières, d'interventions de soutien et de programmes additionnels susceptibles d'appuyer les partenaires dans leur mission.

10. Un suivi efficace

L'obtention de résultats de recherche ne met pas un terme au partenariat. Tous les partenaires doivent diffuser les résultats obtenus (par des publications, des conférences, des réseaux électroniques et autres moyens), mais aussi promouvoir leur adoption et leur mise en œuvre. Il peut s'avérer indispensable dans certains cas de négocier les droits de propriété intellectuelle ou des contrats de licence. Ce suivi peut aussi déboucher sur la création de nouveaux partenariats institutionnels (Sud-Sud, Sud-Nord, public-privé, regroupements multilatéraux) qui prendront en charge l'étape suivante du projet.

À titre de comparaison, voici un extrait d'un énoncé de politique de USAID.

« Le partenariat est un processus bilatéral reposant sur des responsabilités et sur des droits communs. Chacun des partenaires apporte à la relation des savoir-faire, une expertise et des expériences différents, mais complémentaires, et qui visent un même objectif. Chacun d'eux intervient plus particulièrement dans les zones du projet correspondant à ses avantages comparatifs, des secteurs d'intervention qui se complètent et sont fondamentalement compatibles (USAID, 1995) » (McConnell, p. 8-10).

Citons ici un exemple de la méthode de travail du CRDI. En 1993, des organismes locaux et internationaux ont déterminé que le besoin le plus pressant relativement à la gestion du Dniepr consistait à recueillir des données de base sur la qualité de l'eau de ce fleuve. Pour réaliser cette étude, le CRDI a établi une collaboration entre trois institutions ukrainiennes et leur a accordé des fonds pour financer leurs travaux. Ces institutions étaient les suivantes : l'Institut d'hydrobiologie, le Centre scientifique ukrainien pour la protection de l'eau (CSUPE) et l'Institut d'hydrométéorologie. Fait intéressant à constater, ces trois institutions n'avaient jamais travaillé ensemble avant ce projet. Pour renforcer l'efficacité du travail des établissements ukrainiens, le CRDI s'est assuré les services de deux institutions de recherche étrangères, en l'occurrence deux organisations canadiennes aux capacités largement reconnues : le Centre canadien des eaux intérieures (CCEI) et l'Institut des eaux douces de Winnipeg. Le projet a également bénéficié d'un soutien pratique sous la forme d'achats d'équipements analytiques spécialisés aux États-Unis, au Canada et en Allemagne.

Le rapport sur l'état du fleuve a d'abord été publié en Ukraine par le ministère de la Protection de l'environnement et de la sécurité nucléaire (MPESN). La Verhovna Rada (le Parlement ukrainien) s'en est ensuite servie

pour adopter la Politique nationale de réhabilitation du Dniepr. Cette application montre que les autorités locales se sont immédiatement appropriées les résultats de l'étude pour leur donner une portée concrète. Le CRDI n'a donc pas eu à appuyer la préparation de documents intermédiaires d'élaboration des politiques. Les résultats des recherches ont ensuite été publiés dans le *Water Quality Research Journal* du Canada.

Les candidats aux subventions du CRDI sollicitent souvent des fonds pour des projets de recherche exigeant des capacités supérieures à celles dont ils disposent. Ils peuvent ainsi avoir besoin d'équipements spécialisés, de connaissances ou de technologies qu'ils ne possèdent pas. Dans ce cas, le CRDI commence par dresser le bilan des ressources disponibles dans la région afin de déterminer si une autre institution pourrait combler les lacunes de l'établissement candidat. Le Centre a ainsi créé de nombreux réseaux locaux. Par rapport aux institutions structurées, les réseaux présentent l'avantage d'être multidisciplinaires, mais aussi plus souples et moins coûteux. Dès sa fondation, le CRDI les a considérés comme le véhicule idéal de l'innovation et de la réflexion créatrice. Les réseaux constituent en fait le pivot de la stratégie de financement du CRDI; ils sont très souvent eux-mêmes le fruit direct de recherches financées par le Centre. Des analyses ont permis de démontrer que 30 % des fonds distribués par le CRDI sont consacrés au soutien de réseaux (Bernard, 1996, p. 9).

4.1.5 L'évaluation des réseaux soutenus par le CRDI

Les réseaux sont fondamentalement des « ententes d'interaction sociale ». Pour administrer ces instruments d'aide d'une manière plus efficace et plus économique du point de vue de l'utilisation des ressources, il convient tout d'abord de mieux en comprendre les processus. Fort de plusieurs années d'expérience dans ce domaine, le CRDI a entrepris des recherches d'envergure pour dresser le bilan des réseaux et du réseautage (maillage). En 1995, la Section de l'évaluation du Centre a ainsi demandé à Anne Bernard de répondre à ces trois questions cruciales : Comment les réseaux se définissent-ils? Comment fonctionnent-ils? Quelles incidences ont-ils? (*Ibid.*, p. 14).

Qu'est-ce qui les anime?

Caractérisation des réseaux

L'étude décrit plusieurs caractéristiques définitoires des réseaux.

Il est clair que les réseaux ne se limitent pas à de simples assortiments de liens techniques. En tant que configurations sociales, ils se développent, durent et concrétisent leurs objectifs grâce aux engagements que leurs membres prennent les uns envers les autres au niveau personnel dans l'optique d'échanger de l'information, d'agir de concert et d'apprendre ensemble. L'une des personnes interrogées par la chercheuse va même plus loin : « Les réseaux sont des métaphores plutôt que des concepts bien définis. Vieux comme le monde, ils sont des outils de communication et servent d'intermédiaires entre les gens, leur permettant de réaliser des choses et d'agir en synergie. Nul n'étant autosuffisant, nous devons tous créer nos réseaux d'assistance si nous voulons survivre » (Cariola, citation dans Bernard, 1996, p. 19).

Les réseaux font office de tribunes d'interaction sociale et favorisent l'appropriation conjointe d'idées et de produits. Ils permettent à leurs membres et utilisateurs d'interagir directement les uns avec les autres puis, à la suite de ces interactions, de revoir leurs manières de penser ou d'agir. Les réseaux considérés comme efficaces sont ceux dont les membres agissent ensemble et, ce faisant, accroissent la valeur de l'action qu'ils auraient pu mener individuellement en dehors du réseau. Le processus du maillage est d'une importance cruciale. Il consiste notamment à édifier une culture du réseau dans laquelle les membres développent un fort sentiment d'appartenance envers un groupe dont tous les partenaires visent un même objectif et ont des droits et des responsabilités réciproques. En d'autres termes, l'enjeu principal consiste à bâtir une appropriation conjointe (*Ibid.*, p. 19).

Les réseaux multiplient aussi les possibilités d'action, souvent parce qu'ils accroissent le nombre des personnes susceptibles de participer à la formulation d'idées et à la mise en œuvre d'interventions. « La plupart des réseaux peuvent facilement être qualifiés d'adaptatifs, dans le sens positif du terme. En effet, ils sont soit rétroactifs, dans la mesure où bon nombre de projets, distincts au départ, sont par la suite reliés entre eux en raison de leur complémentarité, de la valeur cumulative des travaux réalisés ou de leur potentiel de formation commune; soit prévisionnels, c'est-à-dire mis sur pied dans le but de faire en sorte que les avantages respectifs des intervenants servent à atteindre un objectif plus général et plus noble » (*Ibid.*, p. 19).

Les réseaux soutiennent les capacités actuelles mais renforcent aussi les capacités à plus longue échéance. Pour cela, il faut qu'ils fonctionnent « conformément à leur mandat, selon un calendrier de travail suffisamment à long terme. Cette façon de faire permet aux employés de déterminer leurs besoins de formation et de s'adapter en conséquence, et de créer des possibilités de perfectionnement [...] ». L'impératif d'engagement à long terme, parfois jusqu'à vingt ans, pose incontestablement problème aux organismes d'aide astreints à une diminution de leurs ressources.

« Selon un membre d'un réseau en Amérique latine, les réseaux informels de groupes d'influence constituent un moyen efficace de «se protéger contre les abus des institutions» en période de répression » (*Ibid.*, p. 22).

Les réseaux stimulent la créativité et favorisent la prise de risques, deux atouts essentiels dans les projets de développement.

Les réseaux fournissent « la masse critique qui permet d'aller au-delà du simple partage et d'être en mesure de militer en faveur du changement et de le rendre possible. Les réseaux apportent une dimension intersectorielle aux débats stratégiques... et assurent la protection des interlocuteurs qui proposent des variantes... offrent aux professionnels et aux décideurs une marge de manœuvre pour explorer et être créatifs, dans un contexte de «responsabilités temporairement inexistantes». Ils sont un moyen d'encourager la pensée latérale et d'élaborer de nouveaux programmes qui pourraient finir par s'intégrer à la norme. Enfin, ils libèrent leurs membres des contraintes institutionnelles » (citation dans Bernard, 1996, p. 23, à partir d'un atelier d'évaluation des réseaux tenu à Singapour en janvier 1994).

Les réseaux assurent aussi d'autres fonctions primordiales. Par exemple, ils servent d'interface entre les groupes locaux et les donateurs étrangers et offrent un accès à des regroupements vastes et peu structurés d'intervenants, entreprises, chercheurs, personnes ou organismes de la société civile, et fonctionnaires. Pour les scientifiques des sociétés cadennassées, par exemple celles qui se sont ouvertes à l'Occident après l'éclatement de l'URSS, ils peuvent également donner accès à des regroupements internationaux de confrères et consœurs du monde des sciences. Cet aspect de la problématique est très important dans les sciences « dures » (expérimentales), crucial dans les sciences humaines.

Les réseaux peuvent devenir des plateformes d'action. À ce titre, ils jouent maintenant un rôle majeur dans la formulation des politiques. Anne Bernard cite le cas des ONG philippines dans leur ensemble, qu'elle considère comme exemplaires à cet égard.

« À mesure que les capacités de programmation et les compétences en analyse politique et sociale et en gestion s'améliorent, les ONG et les organisations de la base du pays concluent diverses ententes de réseau, aux niveaux national et local, avec le gouvernement, les donateurs et la communauté internationale, et cela vise tous les types et tous les secteurs. Quoiqu'ils aient plusieurs objectifs particuliers, ces réseaux visent essentiellement: «... à envisager l'avenir et à le façonner au lieu de rester passif... [Cela] exige une symbiose et une synergie entre une multitude de points de vue, si l'on veut être en mesure de se doter d'une vision... C'est en cela que les réseaux sont les plus utiles, puisqu'[ils] facilitent le rassemblement de personnes ayant des points de vue divergents et d'organismes ayant des compétences différentes » » (Polestico, 1995, p. 8, dans Bernard, 1996, p. 25).

Facteurs de réussite

L'histoire du CRDI permet de discerner plusieurs déterminants de la réussite ou de l'échec des réseaux.

Les réseaux sont plus forts et, en définitive, plus durables quand ils mobilisent leurs membres autour d'un objectif commun et leur permettent d'œuvrer ensemble à une tâche commune. Pour cela, ils doivent se doter de structures et de mécanismes de gestion interne souples et déterminés intrinsèquement (c'est-à-dire par le réseau lui-même). « Les réseaux doivent édifier une culture favorisant la simplicité s'ils veulent conserver un caractère familial. [...] Toutefois, il est essentiel de souligner l'importance des tâches et du professionnalisme [...]. Il faut donc établir un équilibre, c'est-à-dire former une famille, oui, mais dotée d'une structure professionnelle » (Branzuela, dans Bernard, 1996, p. 33). Le sentiment d'appartenance est l'un des déterminants de la durabilité des réseaux, à la fois condition et conséquence de leur réussite. « Il est possible que les particuliers et les établissements se joignent à un réseau en vue d'en retirer quelque chose, mais apparemment, ils ne restent actifs que tant que leurs objectifs, explicites ou implicites, concordent avec ceux des autres membres et tant que le réseau donne plus de valeur à leurs efforts » (*Ibid.*, p. 34). Les réseaux fonctionnent d'autant mieux qu'ils restent souples dans leur organisation comme dans leur fonctionnement, c'est-à-dire qu'ils savent s'adapter au changement. Les réseaux solides et durables présentent enfin deux autres caractéristiques décisives : ils apprennent par la diversité (celle de leurs membres) et génèrent des consensus.

Problèmes spécifiques

Les réseaux connaissent toutefois leur lot de problèmes spécifiques. Du point de vue des donateurs, ce sont des configurations forcément moins structurées et plus ambiguës dans leur mise en œuvre que les plans initiaux ne pouvaient le laisser supposer. Les réseaux n'exercent généralement qu'un contrôle limité sur les activités qui se déroulent en leur sein. Ils sont difficiles à surveiller ainsi qu'à encadrer, car ils n'émettent aucun signal d'alarme ou presque quand ils commencent à dévier de leur voie (*Ibid.*, p. 40). L'élaboration d'un réseau coûte cher en temps, en argent et en travail, surtout dans sa phase initiale. La plupart des réseaux ont besoin d'au moins cinq à sept ans pour atteindre leur maturité, un délai trop long pour la plupart des donateurs. La création et le maintien des réseaux exigent une main-d'œuvre abondante, une ressource qui se fait rare dans les organismes donateurs. Pressés d'obtenir des résultats immédiats malgré la raréfaction de leurs ressources, les donateurs génèrent un nouveau risque, celui de transformer les réseaux en « agents d'uniformisation excessive [qui] bloquent les possibilités d'innover et de susciter des idées nouvelles en agissant trop en fonction des objectifs plus conservateurs des donateurs et des principaux établissements, et en mettant trop rarement en doute le statu quo dans les questions faisant l'objet de la recherche et dans les rapports de pouvoir » (*Ibid.*, p. 41).

Gestion des risques

On peut limiter les risques en établissant des équilibres porteurs dans un climat de transparence et de négociations efficaces. Les réseaux travaillent généralement à plusieurs niveaux – international, régional et local. Cette disparité des degrés d'intervention génère des tensions que les réseaux peuvent éliminer en trouvant le juste équilibre entre les besoins des parties. Souvent, ils atteignent cet objectif par la mise en réseau de sous-réseaux, ce qui leur permet d'exploiter et d'accroître le « potentiel qu'ont les réseaux de “penser globalement et agir localement” » (*Ibid.*, p. 42). Il faut par ailleurs établir une symbiose ou un équilibre entre les membres (individuels ou institutionnels) et leurs environnements respectifs. Tous les membres n'ont pas besoin d'un soutien identique, ni dans sa qualité, ni dans son ampleur. Cette hétérogénéité des besoins peut susciter des tensions qui doivent être gérées selon la dynamique sociale propre au réseau. Par définition ou presque, parce qu'ils reposent sur des liens plutôt souples et qu'ils rassemblent des membres très divers, les réseaux fédèrent des besoins et des objectifs multiples et parfois divergents. Par exemple, les donateurs peuvent viser des buts très différents

de ceux des membres du réseau; il faut alors trouver un compromis permettant de maintenir les flux financiers tout en préservant l'attachement des membres au réseau et leur sentiment d'appartenance envers lui.

Conclusions principales

- En tant qu'alliances sociales, les réseaux évoluent forcément dans un certain désordre. Ils se développent en outre dans des environnements multiples, changeants et difficiles à prévoir quant à leur évolution. Enfin, les individus qui les forment jouent un rôle critique dans le devenir de ces configurations, ce qui accentue encore leur imprévisibilité.
- Les réseaux les plus efficaces sont ceux qui « d'une part, [...] suscitent un consensus chez leurs membres quant à l'importance de la collaboration en vue d'atteindre des objectifs communs, et [d'autre part] appuient une telle collaboration même dans des contextes complexes et imprévisibles » (*Ibid.*, p. 54).
- « Ils sont efficaces dans la mesure où ils permettent à tous les membres, usagers et donateurs dont l'engagement est essentiel à la bonne marche du réseau de prendre part à la «tâche complexe [d']harmoniser [leurs] différents intérêts et priorités» » (*Ibid.*, p. 54; Fudge et Barrett, dans Najam, 1995, p. 13).
- L'obéissance à un règlement, le désir d'exploiter des ressources existantes ou la volonté de fuir une institution en perdition ou de briser l'isolement professionnel « [peuvent] suffire pour stimuler la participation de membres éventuels, mais [ils ne sauraient] la maintenir. [...] Les réseaux mis sur pied par suite d'un effort volontaire – dans le but d'atteindre un objectif précis, de combler une lacune particulière ou de tirer avantage de la valeur perçue de la collaboration – ont plus de chances d'être viables » (*Ibid.*, p. 54).
- « [L]es réseaux efficaces sont ceux qui sont voués à l'apprentissage. Ils ne s'appuient pas simplement sur le principe de *l'optimisation dans le cadre de contraintes données* (Metcalf, cité dans Armstrong, 1995, p. 27), en tentant d'imposer des programmes de travail prévisibles, linéaires et bien réglés à des décideurs et à des clients dynamiques. Ils renforcent plutôt les capacités et élaborent des mécanismes de rétroaction régulière et d'analyse approfondie, essentiels pour faire face à l'ambiguïté qui caractérise ces contextes et pour s'y adapter de manière interactive » (*Ibid.*, p. 54).

- Les réseaux les plus solides sont ceux qui « [suscitent] chez les animateurs et les membres une prédisposition à prendre des risques, comportement qui, d'après les recherches, est essentiel à la mise en application des innovations en matière de politiques, de programmes et de méthodologies qui sont propres aux réseaux » (*Ibid.*, p. 55).
- « L'adaptabilité, contrairement à la simple adoption ou cooptation, suppose que l'innovation tout comme l'environnement changent par suite de l'interaction. Cette notion est peut-être la plus cruciale dans l'évaluation de la viabilité d'un réseau : est-il en mesure de s'adapter aux conditions d'acquisition de connaissances et (ou) d'action qu'il vise, et est-il capable d'y susciter des changements permanents? » (*Ibid.*, p. 56).

4.1.6 Interactions entre la recherche, les réseaux et l'élaboration des politiques

Depuis toujours, le CRDI s'intéresse aux manières d'influer sur les politiques élaborées dans le Sud de façon à favoriser les changements positifs. Dans l'optique d'améliorer ses programmes, le Centre a entrepris en 1999 une étude d'envergure visant à mieux cerner la notion d'« influence sur les politiques ». Pour atteindre cet objectif, la Section de l'évaluation a effectué une recherche stratégique portant sur ces trois questions fondamentales : (1) Qu'est-ce que l'influence sur les politiques pour le CRDI? (2) Dans quelle mesure et de quelles manières les recherches financées par le CRDI ont-elles influé sur les politiques publiques? et (3) Quels sont les facteurs et les circonstances qui ont intensifié (ou atténué) l'incidence des recherches financées par le CRDI sur les politiques publiques?

L'enquête a d'abord consisté à examiner la documentation disponible sur le sujet et à inventer un cadre conceptuel susceptible d'orienter l'évaluation stratégique. Elle s'est ensuite portée sur 22 études de cas regroupant plus de 60 projets dans plus de 20 pays. Les documents sur les processus d'élaboration des politiques dans les pays en développement étant relativement rares, le Centre a choisi de mener des recherches assez larges pour bien comprendre ces mécanismes.

Les incidences de la recherche sur les politiques sont nombreuses et diverses. Elles s'échelonnent de la répercussion directe (les résultats de la recherche se traduisent en lois) jusqu'aux effets plus diffus (par exemple, ils « contribuent à changer le paradigme dominant » ou « aident les responsables des politiques à prendre des décisions plus éclairées »). Les recherches menées

en vue de favoriser le développement se situent évidemment en aval des projets et programmes concrets de développement, et plus encore de leurs conséquences. La linéarité passant pour trop simpliste dans le contexte de l'élaboration des politiques, la plupart des décideurs et des chercheurs rejettent l'idée selon laquelle la recherche pourrait exercer une incidence directe sur ces processus et sur leurs produits (les politiques elles-mêmes). Ce parti pris rend l'attribution des résultats à un acteur ou une activité précise très difficile à réaliser dans le meilleur des cas, impossible dans tous les autres.

Cette étude a permis de discerner trois types d'incidences de la recherche sur les politiques.

- Élargissement des capacités d'élaboration des politiques par le financement de nouvelles recherches, le développement de nouveaux secteurs de recherche, le renforcement de la capacité des chercheurs à travailler sur des problèmes ou des questionnements dépassant la limite stricte de leurs disciplines respectives, et le renforcement de leur capacité à transmettre les connaissances et les idées à des auditoires divers.
- Élargissement des horizons politiques par l'amélioration de l'accessibilité des connaissances et de leur exhaustivité grâce à l'activation de réseaux internationaux de chercheurs ou de réseaux de chercheurs et de décideurs et autres acteurs intervenant dans l'élaboration des politiques. Ces projets peuvent élargir le bassin des connaissances relatives aux politiques et à leurs processus, établir de nouvelles manières de penser les politiques, ou fournir les connaissances utiles aux décideurs politiques sous une forme telle qu'ils puissent les utiliser dans leur action concrète.
- Orientation des régimes de politiques par l'application des résultats des recherches à l'élaboration des lois, des règlements ou des structures. Dans le processus d'élaboration des politiques, c'est aux tout premiers stades de la rédaction des rapports de résultats que la recherche peut exercer l'influence la plus grande : en effet, les résultats doivent être présentés de manière à ce qu'ils s'intègrent aisément au bassin des connaissances des décideurs politiques et qu'ils puissent ainsi intervenir dans leurs processus décisionnels au moment de la redéfinition ou de la réorientation des lois, des règlements ou des politiques. C'est dans ces circonstances, assez rares, que la recherche peut effectivement exercer une incidence directe sur l'évolution des politiques.

Principales constatations

Les réseaux ont toujours joué un rôle central, et reconnu à sa juste mesure, dans l'évolution des politiques. Ils constituent le mécanisme institutionnel qui sous-tend la coopération Nord-Sud et Sud-Sud en reliant entre eux les personnes et les établissements dans l'optique de faire progresser les connaissances ainsi que leurs applications. Les réseaux permettent aux chercheurs de perfectionner leurs savoirs et leurs compétences en travaillant avec des homologues se heurtant à des problèmes similaires. Dans le Sud, les collectivités de chercheurs et les institutions sont restreintes, atomisées et fortement sous-financées. Les réseaux s'imposent par conséquent comme des mécanismes durables leur permettant de poursuivre leurs recherches tout en leur fournissant des possibilités de se procurer des fonds, de mettre en commun leurs données et leurs apprentissages avec l'ensemble des participants, de bénéficier d'un soutien technique et d'obtenir des formations. Les réseaux étant également l'expression d'une « connaissance transnationale », les cas étudiés illustrent aussi les défis que pose la collecte des données dans tous les projets de recherche.

L'analyse préliminaire des cas transnationaux confirme l'hypothèse selon laquelle les réseaux constitueraient de puissants mécanismes d'influence sur les politiques; elle fournit d'ailleurs des résultats comparables à ceux d'études antérieures qui concluent, elles aussi, à l'influence des réseaux sur l'élaboration des politiques publiques.

Le renforcement des capacités

Le renforcement des capacités ne porte pas uniquement sur les connaissances et les compétences des chercheurs qui participent directement à la recherche. Il consiste aussi à fournir aux personnes, aux groupes et aux institutions des outils additionnels pour mener des recherches pertinentes par rapport à l'élaboration des politiques et pour communiquer efficacement leurs résultats aux décideurs et autres responsables dans ce domaine. Cet objectif peut être atteint par les promotions professionnelles, par la consolidation de la crédibilité ou de la réputation de la recherche en cours ou des chercheurs qui y participent, et par le réseautage. Quand les décideurs mesurent mieux la qualité des recherches dont les résultats sont mis à leur disposition, ils se montrent plus réceptifs envers ces conclusions et discernent mieux la manière dont elles peuvent s'appliquer à l'élaboration de politiques nouvelles.

La prise en charge (appropriation)

La prise en charge (appropriation) est étroitement reliée au renforcement des capacités. Le CRDI soutient des projets et des programmes qui renforcent la capacité des chercheurs et des décideurs à faire appel à leurs propres ressources en matière de recherche. Cette appropriation des projets de recherche permet de stimuler les projets internes et, par conséquent, d'influer sur les politiques depuis l'intérieur. Pour que les pays en développement prennent véritablement les rênes de leur progrès, il faut d'abord qu'ils puissent analyser les problèmes économiques, souvent complexes, auxquels ils se heurtent. Les chercheurs locaux peuvent tirer les leçons des expériences menées à l'étranger, mais ils connaissent aussi les conditions locales, y compris les structures politiques et sociales de leurs régions. Ils sont ainsi les mieux placés pour alimenter l'élaboration de politiques qui s'avèrent efficaces et qui suscitent une large adhésion.

La persévérance

La plupart des projets étudiés dans le cadre de cette recherche s'inscrivent dans le long terme. Le CRDI a soutenu deux réseaux particulièrement efficaces sur des périodes de 14 et 15 ans. Ce faisant, il reconnaissait que le renforcement des capacités de recherche prend du temps et qu'il ne peut pas s'accommoder d'interventions ponctuelles. Les mêmes constatations s'appliquent à la mise en œuvre de recherches visant l'élaboration de politiques.

L'intention

Dans toute la mesure du possible, l'intention d'influer sur les politiques doit être inscrite dans la conception même du projet, et non pas s'y ajouter à une étape ultérieure. Les connaissances transnationales ainsi que leurs applications produisent des incidences qui se cumulent entre elles, et ce mécanisme doit être explicitement pris en considération. Une telle entreprise s'inscrit toutefois dans le long terme; dans l'un des cas, il a fallu 14 ans pour obtenir ce résultat. Il convient par ailleurs d'établir une distinction claire entre, d'une part, le renforcement de la capacité des chercheurs à influer sur les politiques par leurs recherches et, d'autre part, des mesures qui seraient prises pour faire valoir telle ou telle position. Le Centre a pour mandat d'aider les chercheurs à préciser leurs savoirs et leurs compétences afin de jouer un rôle plus concret dans l'élaboration des politiques; il n'a pas le mandat de

défendre tel point de vue plutôt que tel autre. Cette distinction est particulièrement nette en ce qui concerne le renforcement des capacités. La difficulté réside dans le fait que ce renforcement est d'autant plus efficace qu'il s'opère par la pratique et par la participation des chercheurs à des projets leur permettant d'utiliser les résultats de leurs recherches pour apprendre, justement, à les utiliser. La démarcation en cette matière est donc particulièrement mince.

La communication et la diffusion des résultats

L'étude confirme ici les difficultés maintes fois constatées que les chercheurs éprouvent à communiquer leurs résultats et, plus particulièrement, à les présenter de manière à ce que les décideurs et autres responsables de l'élaboration des politiques les comprennent et les intègrent à leur réflexion. Nombreux sont les chercheurs qui ne comprennent pas bien la nature informelle de l'influence sur les politiques ou qui la récusent. Les modalités d'utilisation des connaissances s'améliorent souvent au gré des relations informelles et des occasions qui s'offrent (ou qui se créent) de discuter avec les décideurs et de leur faire part d'un certain nombre d'idées.

L'analyse des études de cas met clairement en lumière l'absence de linéarité qui caractérise l'influence de la recherche sur les politiques publiques. Cette influence s'exercerait plutôt par des voies multiples, incertaines et changeantes. Les donateurs ont souvent tendance à opter pour l'attentisme : ils préfèrent s'assurer de la qualité des recherches avant de débloquer les fonds nécessaires à la communication et à la diffusion des résultats. Leur approche traditionnelle consiste par conséquent à engager des fonds uniquement si le personnel et les partenaires constatent un potentiel important. C'est ainsi que la diffusion des résultats intervient souvent trop tard. Il convient de prendre le contre-pied de cette approche en favorisant le plus rapidement possible l'instauration de relations entre les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques. Il faut par conséquent envisager de nouvelles manières de soutenir les projets, des méthodes qui permettraient de sensibiliser les décideurs aux recherches dès le départ, puis de façon continue jusqu'à l'obtention des résultats finaux. Cet objectif peut dans certains cas être concrétisé très simplement : il suffira par exemple d'établir des budgets pluriannuels flexibles en dégageant dès la première année des fonds pour la communication et la diffusion des résultats.

Section 2- *LE CRDI ET LE DNIEPR*

4.2.1 Mise en contexte

Après la constitution des régimes démocratiques dans les pays de l'ex-URSS, les membres de l'OCDE ont commencé d'envisager de fournir de l'aide publique au développement (APD) à cette région du monde pour l'aider à passer de l'économie planifiée et centralisée à l'économie de marché. Cependant, au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, certains membres considéraient que la Russie, l'Ukraine et plusieurs autres pays de l'ex-URSS étaient riches en ressources autant qu'en technologies, et qu'ils n'avaient par conséquent pas tellement besoin d'une aide hautement subventionnée. En outre, ajoutaient-ils, si ces pays étaient autorisés à solliciter une APD déjà restreinte, les pays en développement plus pauvres seraient condamnés à voir leur financement diminuer comme peau de chagrin. L'aide se déplacerait vers les pays de l'ex-URSS, qui présentaient un intérêt géopolitique majeur pour les membres de l'OCDE. Finalement, l'OCDE a décidé que certaines des nouvelles républiques, par exemple les pays de l'Asie centrale, seraient inscrites sur la liste des pays pauvres et deviendraient par conséquent admissibles aux fonds d'APD habituels. D'autres, par exemple la Russie, pourraient bénéficier d'un fonds spécial mis sur pied pour les aider dans leur transition et financé par les pays donateurs qui le voudraient bien. Cependant, ces fonds n'interviendraient pas dans le calcul de l'aide consentie par chacun des pays donateurs. D'une manière générale, les analystes estimaient à ce moment-là que ces pays avaient besoin seulement d'un petit « coup de pouce » fait de subventions et de capitaux privés pour amorcer leur transition.

En 1993, le Gouvernement du Canada a créé à cette fin un « fonds Renaissance » de 100 millions de dollars. Le ministère des Affaires étrangères a d'abord reçu le mandat de gérer ce fonds. Puis, en 1995, le Gouvernement en a confié la gestion à une section de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) mise sur pied spécialement dans ce but. Les entrepreneurs privés ont été invités à chercher dans les pays de l'ex-URSS des partenaires avec lesquels ils pourraient restructurer les industries existantes ou établir de nouvelles coentreprises. Le raisonnement fondamental de ce projet était que le Canada possédait les capitaux, les technologies et les savoir-faire compatibles avec les ressources et la capacité industrielle existante des pays de la Communauté des États indépendants (CÉI).

Dans le plus grand respect du protocole habituel entourant l'aide au développement, les gouvernements locaux ont été consultés pour déterminer les priorités d'utilisation de ces fonds. Le Gouvernement de l'Ukraine a insisté

alors pour que l'aide se consacre à l'assainissement du Dniepr. En effet, sept ans après le terrible accident de Tchernobyl, la population ukrainienne s'interrogeait sur la salubrité de ce fleuve qui fournissait l'eau à 30 millions de personnes. « Les mères ont peur de donner l'eau du Dniepr à leurs enfants », disait-on alors. La résolution de ce problème nécessitait une analyse et des recherches très minutieuses. C'est dans cette optique que le ministère des Affaires étrangères a sollicité l'expertise du CRDI en matière d'environnement et de recherche. La loi qui fonde le CRDI restreint son activité aux économies en développement du Sud. Néanmoins, le Conseil des gouverneurs a autorisé le personnel du Centre à participer à ce programme, mais à la condition expresse que toutes les ressources nécessaires proviendraient de sources extérieures, y compris les fonds correspondants aux services administratifs de base.

En 1994, le CRDI et le ministère des Affaires étrangères du Canada ont mis sur pied un programme intitulé Développement de la gestion environnementale en Ukraine (DGEU; *Environmental Management Development in Ukraine, EMDU*), et dont l'administration serait assurée par le tout nouveau Bureau pour les initiatives en Europe centrale et de l'Est (BIECE). Consacré essentiellement au bassin du Dniepr, ce projet consistait en la mise en œuvre d'une approche multidimensionnelle visant le renforcement des capacités en gestion de l'environnement dans les ministères ukrainiens concernés, dans des institutions de recherche et d'enseignement et dans des organisations non gouvernementales (ONG). L'implantation d'une seconde phase, financée par l'ACDI, a été approuvée en 1997; ce deuxième volet s'est poursuivi jusqu'en décembre 2001.

L'objectif du programme était de soutenir et de renforcer le processus de réforme engagé dans les institutions ukrainiennes pour améliorer l'efficacité des activités de protection de l'environnement, amender les politiques économiques et sensibiliser la population aux questions environnementales. Plus spécifiquement, les buts de ce programme étaient les suivants.

- Promouvoir les activités commerciales et les investissements ayant des répercussions positives sur l'environnement du bassin du Dniepr
- Améliorer la gestion environnementale dans la production manufacturière, le secteur résidentiel, les municipalités et l'agro-industrie
- Sensibiliser la population ukrainienne aux questions environnementales par l'intermédiaire des médias et des établissements d'enseignement
- Favoriser l'adoption de mesures d'amélioration des approvisionnements et d'optimisation des usages de l'eau potable

- Améliorer les pratiques de la gestion environnementale par des formations ciblées
- Améliorer la gestion environnementale internationale du Dniepr par l'instauration d'une coopération entre les pays riverains et d'autres partenaires internationaux

Le programme DGEU se composait de neuf projets interreliés consacrés à des sphères d'activité bien précises, par exemple : étude préliminaire sur la qualité des eaux du fleuve; systèmes d'information sur la gestion des eaux; sensibilisation du grand public; évaluations environnementales et mise en œuvre de méthodes de production propres. Dans ce projet de collaboration, l'Ukraine était représentée par son ministère de l'Environnement, qui s'appelait alors le ministère de la Protection de l'environnement et de la sécurité nucléaire (MPESN).

Pendant sept ans, le CRDI a financé 70 projets de recherche d'ampleurs très diverses : les montants s'échelonnaient de 10 000 CAD à 250 000 CAD (pour un très vaste programme). Au total, 12 millions CAD ont été consacrés à la concrétisation de cet objectif.

4.2.2 Travailler en terra incognita

L'adieu à l'ère soviétique

L'assistance technique internationale à l'Ukraine n'existait pas vraiment avant l'accession de ce territoire à l'indépendance, en 1991. Pour les autorités ukrainiennes, les subventions étaient donc choses entièrement nouvelles, surtout de la part d'anciens ennemis. Au début, certains responsables influents se sont même prononcés contre l'idée d'accepter quelque subside que ce soit de « mains capitalistes ». L'idéologie de l'autosuffisance était encore bien ancrée : le monde changeait plus vite que les mentalités. Dans les officines gouvernementales comme dans la population, la conviction était largement répandue que les organismes donateurs internationaux n'étaient là que pour recueillir des données sur l'état d'avancement des sciences et pour dresser le bilan des problèmes – mais certainement pas pour contribuer à leur résolution. Quelques années après l'indépendance, constatant que le miracle économique ne se produisait toujours pas, les Ukrainiens ont compris qu'ils devaient implanter des changements structurels et que la croissance économique continuerait de leur échapper s'ils ne tiraient pas parti du financement et du savoir-faire de l'Ouest. Ils ont cessé de considérer les pays industriels comme

des menaces pour voir en eux des sources potentielles d'idées et d'argent. Les craintes et l'orgueil se sont graduellement dissipés; l'Ukraine s'est retrouvée en lice aux côtés des pays du Sud pour l'obtention de subventions du Nord. Il s'est néanmoins avéré que sa capacité d'absorption de l'aide occidentale restait faible.

- Sous le régime soviétique, de nombreux ministères et instituts de recherche s'étaient accoutumés à bénéficier de budgets généreux. En particulier, l'État comblait de ses largesses la recherche fondamentale. Pour obtenir du financement, la stratégie consistait à soumettre une proposition composée d'un épais dossier gorgé de jargon scientifique, de données contextuelles extrêmement détaillées et d'une longue liste de références. Les budgets se résumaient au montant total demandé pour le projet, montant qui était volontairement doublé, voire triplé. Les évaluations par les pairs et les mécanismes de vérification et de contrepoids n'étaient pas pratiques courantes. En fait, l'attribution des budgets était tributaire d'un réseau bien établi de décideurs, de représentants gouvernementaux et de fonctionnaires. Par conséquent, il suffisait qu'une institution soit bien placée dans ce réseau pour s'assurer un apport régulier de fonds de recherche.
- Quand l'aide technique internationale a commencé de leur être proposée, les instituts de recherche ont spontanément utilisé l'approche qui leur avait toujours réussi pour obtenir du financement; nombreux étaient en effet ces établissements qui considéraient l'aide comme une continuation des mécanismes budgétaires antérieurs. Cette méprise a constitué la première pierre d'achoppement pour les chercheurs et les scientifiques ukrainiens candidats à l'aide des donateurs : la stratégie qui avait toujours fait merveille auprès de la machine bureaucratique soviétique s'avérait complètement inutile auprès des donateurs étrangers. Les candidats à l'aide considéraient en outre les demandes d'informations additionnelles qui leur étaient soumises par les donateurs comme des requêtes injustifiées par lesquelles on cherchait à les prendre en défaut, voire à les espionner. Établissements et scientifiques craignaient de subir des représailles de la part des autorités s'ils répondaient à ces questions. L'adaptabilité, la tolérance et la compréhension de certains donateurs ont finalement eu raison de ces réticences et ont su convaincre l'Ukraine d'accepter de l'aide technique dès les premières années de son indépendance.
- Au milieu des années 1990, presque tous les instituts de recherche de l'Ukraine possédaient déjà une certaine expérience du processus d'at-

tribution des subventions. Ils soumettaient alors leurs propositions « à la chaîne » : ils envoyaient des dossiers de candidatures identiques aux différents donateurs, leur remettaient les mêmes comptes rendus de recherches et recyclaient d'anciennes données.

- À la fin des années 1990, les dossiers de propositions correspondaient déjà mieux aux exigences des donateurs : les quelques années d'enseignement et d'apprentissage qui venaient de s'écouler commençaient à porter leurs fruits. Cependant, les dimensions techniques et budgétaires des dossiers restaient déficientes.
- Au début ainsi qu'au milieu des années 1990, seuls des organismes des États-Unis et du Canada, ainsi que des instances de l'ONU travaillaient dans le domaine environnemental en Ukraine. À la fin de cette même décennie, le Japon, les Pays-Bas, le Danemark et la Finlande étaient présents aussi dans ce pays. Chacun des donateurs possédait ses propres secteurs d'intervention, ses propres attentes et, surtout, ses propres mécanismes de mise en œuvre. Du point de vue des récipiendaires ukrainiens, tous ces mécanismes ou presque revenaient en gros à une même formule : envoyer le plus d'argent possible dans le pays donateur lui-même. Certains donateurs appliquaient effectivement des règles absconses d'« aide liée » qui interdisaient aux bénéficiaires d'acheter leur équipement ailleurs que dans le pays donateur; d'autres refusaient de faire appel aux services des consultants locaux pour s'en remettre exclusivement à l'expertise occidentale. En guise de résultats, les projets de ce type généraient essentiellement des rapports que les décideurs et les représentants locaux ne prenaient jamais ou presque la peine de lire. C'est ce qui explique que la Verhovna Rada (le Parlement ukrainien) et le Conseil des ministres de l'Ukraine adressaient régulièrement des remontrances et des exhortations aux organismes donateurs. Au terme de longues hésitations, le 1^{er} juin 1999, soit huit ans après l'indépendance, un décret du Président, M. Kuchma, a finalement exempté l'assistance technique internationale de la taxe à la valeur ajoutée et des droits d'importation. Cette exemption a duré exactement deux mois puis a été révoquée par la Verhovna Rada le 30 juillet sous le motif que les dispositions du décret manquaient de rigueur dans la mesure où « très souvent, des programmes d'aide internationale inutiles sont mis en œuvre en Ukraine ». Plus spécifiquement, la Verhovna Rada voulait s'assurer que ces exemptions ne pourraient pas être utilisées par les importateurs commerciaux pour échapper à leurs obligations fiscales, ni devenir pour les intérêts occidentaux le moyen idéal de se débarrasser

de produits et de services de piètre qualité (Guilmette & Iskra, 2001, p. 83-84).

- Au début, le comportement des scientifiques ukrainiens se caractérisait par un véritable culte du secret, que l'on appelait par euphémisme la « réserve soviétique ». Ces scientifiques hésitaient à transmettre certaines données essentielles à leurs homologues, à leur propre société civile et aux experts étrangers, y compris à ceux qui représentaient des organismes prêteurs telle que la BERD. Cette « réserve soviétique » a entravé considérablement la mise en œuvre du programme. Tout d'abord, le simple fait de communiquer des données à des experts étrangers susceptibles de les utiliser représentait un risque réel pour les scientifiques ukrainiens. En particulier, une loi de 1937 stipulait que toute l'information concernant les systèmes hydriques des villes (les vodokanals) était frappée de secret afin d'éviter le plus possible les attaques biologiques : munis de ces renseignements, des étrangers mal intentionnés auraient pu empoisonner des villes entières. L'un des scientifiques qui participait à un projet de recherche financé par le CRDI a fait l'objet de poursuites criminelles parce qu'il avait enfreint cette loi dans le cadre de recherches pourtant approuvées. De plus, les participants des programmes avaient souvent de la difficulté à obtenir l'information nécessaire des autres organismes gouvernementaux. Dans certains cas, ils ont dû payer ces données.
- En Ukraine, les décideurs considéraient l'absence de recherches scientifiques concrètes et appliquées comme une entrave majeure à l'utilisation des résultats. De leur côté, les chercheurs pensaient que la sous-utilisation des produits de leur travail devait être attribuée à l'incapacité des décideurs à penser d'une manière plus globale, à définir précisément leurs besoins et à bien mesurer l'importance des questions à l'étude. La rupture entre la recherche et l'élaboration des politiques s'expliquait également par l'absence de coordination entre les universités, les instituts, les ministères et les administrations locales, sauf dans le cas des instituts de recherche directement subordonnés à une instance gouvernementale spécifique.

Ses 25 ans de partenariat avec les pays du Sud n'avaient pas entièrement préparé le CRDI à relever les défis d'une coopération avec ceux de la CÉI. Nous nous sommes finalement rappelé que la plupart des pays de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique latine partageaient avec nous bon nombre de valeurs et de schèmes comportementaux. Les élites des pays en développement étaient à l'époque généralement formées dans les universités du Nord et

s'étaient ainsi familiarisées avec les systèmes de gouvernance « septentrionaux » sur toute la durée de la période coloniale. Au moment des indépendances, la Grande-Bretagne, la France, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne ont par ailleurs laissé derrière eux plusieurs systèmes administratifs et juridiques ainsi que des traditions diplomatiques qui, pour l'essentiel, continuent de fonctionner à l'heure actuelle. En outre, les fondements de l'économie de marché n'ont jamais été aussi profondément remis en question que sous le régime soviétique. Enfin, les pays de la sphère soviétique étaient restés fermés au reste du monde pendant sept décennies et avaient ainsi fait l'impasse complète sur la plupart des changements de paradigmes qui avaient marqué l'évolution occidentale au cours du 20^e siècle. Cependant, contrairement à ce qui se passait dans la plupart des pays du Sud, l'instruction était relativement généralisée dans les pays de la CÉI et des institutions scientifiques très diverses menaient leurs activités dans le cadre d'un système bien structuré. L'équipement et les connaissances technologiques ainsi que la capacité de produire des équipements de recherche étaient très solides, contrairement à ce que l'on constatait alors dans les pays en développement.

Les modalités de gestion du programme mises en œuvre par le CRDI

Pour pouvoir travailler dans cet environnement complètement différent de tout ce qu'il avait connu jusque-là, le CRDI a dû adapter rapidement ses méthodes. Du reste, les problèmes auxquels il était confronté s'avéraient entièrement nouveaux pour lui et contribuaient également à la caducité de ses méthodes habituelles. Dès le début du programme, il nous est apparu clairement que le pragmatisme devait orienter toutes nos interventions. C'est ainsi que l'une des toutes premières « subventions de recherche » du CRDI a été consacrée à la collecte des numéros de téléphone des employés du ministère de la Protection de l'environnement et de la sécurité nucléaire et à la publication d'un annuaire...

Dans les pays du Sud, le CRDI octroie ses subventions de recherche directement aux institutions locales. Il s'en remet à ses six bureaux régionaux pour transférer les fonds et procurer le soutien technique et administratif nécessaire au niveau local. Pour orienter l'ensemble du processus de recherche, le Centre fait très souvent appel à des réseaux de recherche existants ou en crée de nouveaux. En Ukraine, ces manières de procéder n'avaient plus cours. D'une part, le CRDI ne pouvait pas remettre directement les subventions à des ONG ou des institutions de recherche locales. D'autre part, une tradition solidement enracinée de centralisation du pouvoir ainsi qu'une méfiance

viscérale envers l'étranger l'empêchaient de discuter directement avec les institutions locales et de créer des réseaux « ascendants ». La collaboration avec le ministère de l'Environnement est rapidement devenue l'un des pivots du programme. Les différents ministres et ministres adjoints qui ont dirigé le Ministère pendant ces sept années étaient sincèrement résolus à améliorer la qualité des eaux du Dniepr (ou Dnipro, en translittération de l'ukrainien) et à participer le plus activement possible à la coopération avec le Canada. Cet enthousiasme et cette détermination ont joué un rôle décisif dans ce programme que les acteurs ukrainiens et canadiens aiment à considérer comme une véritable réussite.

La résolution des problèmes de gestion et de sélection des projets

Un Comité ukrainien de gestion (CUG) a été mis sur pied dès le début de ce programme multidimensionnel pour assurer la coordination entre les différents départements et instituts concernés ainsi qu'entre eux et le CRDI. En octobre 1995, M. Shevchuk, le président du CUG, a profité d'une rencontre privée pour soulever un problème qui causait beaucoup de tensions dans le Comité. Le CRDI avait confié un contrat à une entreprise canadienne. M. Shevchuk et les membres de son comité trouvaient que ce contrat coûtait cher alors que le même travail pourrait être effectué par une équipe locale. Il se demandait en outre si les ressources du programme n'avaient pas été utilisées d'une manière unilatérale par le CRDI, sans le consentement plein et entier du Comité ukrainien de gestion. Il craignait que cette manière de procéder ne dilue l'autorité et la responsabilité du CUG par rapport à ces fonds.

Le contrat avait été attribué dans le cadre de la Partie (du projet) administrée par le Centre (PAC), et conformément aux règles d'octroi très rigoureuses du CRDI. Le mandat confié à l'entreprise correspondait à une activité faisant partie intégrante du plan convenu pour le projet. La sélection de l'entreprise avait respecté une procédure d'appel d'offres conforme en tous points aux règles et règlements applicables. En un mot, l'attribution du contrat s'était faite dans les règles de l'art. J'ai toutefois compris que ce malentendu revêtait une importance capitale et j'ai décidé sur le coup d'accéder à la requête du président. À partir de ce moment, et pendant les six années qui ont suivi, toutes les activités du programme ont d'abord été soumises à l'évaluation et à l'approbation du Comité ukrainien de gestion. Cette entité a reçu le mandat d'élaborer les énoncés préliminaires des politiques, de fixer les priorités, de répartir les ressources consacrées à la recherche, de sélectionner les partenaires

locaux, d'examiner les propositions et d'évaluer les résultats scientifiques obtenus. Au total, le Comité s'est vu confier la gouvernance d'ensemble du programme. Le CUG a également pris en charge la sélection des agences et organismes de mise en œuvre. Dans plusieurs cas, il a ainsi fait appel à des entreprises canadiennes ou d'autres pays qui ont conclu des partenariats avec des entités locales.

Ce mécanisme s'est avéré très efficace, d'autant plus qu'il correspondait bien à la culture locale. Il a permis d'implanter la discipline et la rigueur indispensables dans ce genre de projet; il a aussi ouvert un lieu pour poser des questions, analyser conjointement les problèmes, évaluer ensemble des idées nouvelles. Mais surtout, il a assuré la participation sans réserves de l'Ukraine et des Ukrainiens à chacune des étapes du processus décisionnel et les a aidés à s'approprier complètement le projet et à en prendre l'entière responsabilité. Le Comité de gestion constituait d'une certaine manière l'embryon d'un système d'évaluation par les pairs. L'Ukraine a maintenu un engagement infailible et constant sur toute la durée du DGEU et, malgré la tenue de deux élections, la haute direction du Comité est restée en place et le groupe a continué de se rencontrer une fois par mois.

Les membres de l'équipe du BIECE ont été consultés à chacune des étapes du processus. Ils ont ainsi pu faire part de leurs commentaires et de leurs suggestions d'amélioration et ont toujours déployé tous les efforts nécessaires pour que l'instance chargée de la mise en œuvre puisse produire les résultats voulus dans les délais prévus et dans les limites budgétaires fixées. Dès que le CUG s'était acquitté de sa tâche (approbation d'un projet, sélection d'un organisme de mise en œuvre, ou production d'un rapport), l'équipe de gestion du BIECE s'attelait à sa propre responsabilité : confirmer le financement de l'activité, signer un contrat avec l'entité choisie ou débloquer le paiement final. En somme, le DGEU fonctionnait comme un coffret de sécurité à deux clés comparable à ceux que l'on trouve dans les banques : chacune des parties prenantes restait pleinement responsable de la mission qui lui était attribuée dans le processus et toutes deux devaient en arriver à une entente pour chacune des décisions à prendre. En d'autres termes, le DGEU fonctionnait selon les règles consensuelles en vigueur à l'OCDE.

Avec l'expérience, le CRDI a fini par comprendre que, sous le régime soviétique, l'armée était le seul client des instances de recherche qui se préoccupait réellement d'appliquer les technologies nouvelles à des utilisations pratiques et d'en extraire des savoir-faire transposables. Les scientifiques ukrainiens de haut vol possédaient très peu d'expérience dans ces matières.

L'amélioration des savoir-faire et des méthodes de gestion est ainsi devenue notre mission la plus urgente.

La résolution des difficultés fiscales

Le problème suscité par la remise de fonds non taxés à des instituts locaux de recherche est resté entier pendant quelque temps. Face à des systèmes fiscaux qu'il faut bien qualifier de « prédateurs », le CRDI n'avait d'autre choix que d'aider le ministère de l'Environnement à trouver des moyens durables et pratiques de faire entrer l'aide étrangère en Ukraine. C'est à cette fin qu'a été créé le Fonds international du Dniepr (FID), selon un modèle ayant été implanté précédemment en Pologne. Cette ONG ukrainienne a reçu le mandat de recueillir les subventions et les amendes et de consacrer ces sommes à l'amélioration environnementale autour du Dniepr. Elle est devenue l'unique interlocuteur du CRDI pour l'acheminement des subventions aux instituts locaux de recherche, et ce, jusqu'à la fin du projet DGEU. Le Fonds du Dniepr a par la suite élargi ses activités à la promotion des évaluations environnementales. Il fonctionne maintenant comme organisme de collecte de fonds et a établi des antennes au Bélarus et en Russie.

Les facteurs clés de la réussite

L'attribution pleine et entière des pouvoirs de décision et d'action à nos partenaires ukrainiens a constitué pour nous l'un des facteurs décisifs de l'efficacité du projet. Sans ces mécanismes, il n'est pas sûr que les objectifs visés auraient été atteints. Les fonds transférés étaient considérés comme une ressource précieuse et rare pour l'Ukraine – une ressource dont, par conséquent, il convenait de faire le meilleur usage en toutes circonstances. Le CUG a donc déployé tous les efforts nécessaires pour que les sommes soient investies de la manière la plus judicieuse possible, que les projets soient menés à terme sans dépassement de coûts, et que les rapports et les résultats correspondent le mieux possible aux objectifs convenus. Quand le budget prévoyait le recours à des experts extérieurs, c'était toujours parce qu'il s'était avéré impossible de sélectionner des ressources locales ou moins coûteuses pour la tâche envisagée. Tous les partenaires connaissaient ce principe et savaient qu'il était appliqué avec rigueur. Se sentant pleinement investi de la responsabilité du projet, le CUG n'a jamais oublié que ces ressources constituaient des moyens d'améliorer la qualité des eaux du fleuve. Par conséquent, les politi-

ques gouvernementales ont été amendées dans cette optique chaque fois que cela s'est avéré indispensable.

Nous avons déployé des efforts considérables pour instaurer un esprit et des pratiques de coopération entre des institutions qui étaient restées jusque-là hermétiques les unes aux autres et n'avaient jamais établi entre elles quelque lien de collaboration que ce soit. Nous avons beaucoup investi pour susciter la confiance là où les pratiques soviétiques avaient enraciné la méfiance et la crainte. Nous avons introduit graduellement des pratiques modernes de gestion dans les activités quotidiennes, par exemple l'établissement de prévisions budgétaires et les mesures a posteriori pour les coûts unitaires, et l'élaboration de comptes rendus comparant les budgets et les résultats effectivement produits. Nous avons également implanté des mécanismes de mise en commun de l'information et inscrit ces pratiques dans les structures de gestion hydrique. Cette mise en commun de l'information s'est naturellement accompagnée d'une mise en commun des normes et des mesures, mais aussi d'un élargissement de la participation des personnes et des groupes (entreprises, associations, institutions) au processus.

CINQUIÈME PARTIE

LES VOLETS DU PROGRAMME DGEU ET SES RÉSULTATS IMMÉDIATS

Les principaux projets du programme DGEU étaient les suivants.

5.1 La mesure de la pollution de l'eau

À l'automne 1994, une vaste *Étude préliminaire sur la qualité de l'eau* a été entreprise pour mesurer le degré de pollution des eaux de surface. Elle a permis de recueillir et d'organiser les données sur l'état du fleuve; depuis, un réseau de scientifiques et de gestionnaires fournissent de l'information en ligne aux autorités chargées de la gestion de ce cours d'eau.

Toxicologie hydrique

Le *Projet toxicologie hydrique* (phases 1 et 2) visait à démontrer la validité d'un certain nombre de tests biologiques de mesure de la qualité de l'eau,

simples et peu onéreux mais efficaces. Le projet *Utilisation conjointe des tests biologiques* a permis de comparer l'efficacité des tests du *Projet toxicologie hydrique* à celle d'autres tests déjà utilisés par l'Institut ukrainien de recherche scientifique sur les problèmes écologiques. L'Ukraine fait maintenant partie intégrante d'un réseau international d'évaluation de la qualité de l'eau au moyen de tests biologiques.

Développement des systèmes d'information

De nombreux projets mis en œuvre dans le cadre de ce programme visaient à procurer aux utilisateurs un soutien informationnel et à implanter des bases de données analytiques informatiques portant sur la composition chimique et la qualité des eaux du Dniepr. Le projet *Atlas national de l'Ukraine* a permis d'établir un atlas électronique qui a ensuite été largement diffusé.

Projets démonstratifs

Les projets de la catégorie *Évaluations de l'environnement et entrepreneuriat environnemental* ont consisté à implanter des mesures peu onéreuses susceptibles d'atténuer l'empreinte écologique des procédés de production dans certaines entreprises ukrainiennes. Le projet *Formation des entrepreneurs environnementaux* a permis d'offrir des formations ciblées à un groupe d'entrepreneurs désignés comme chefs de file du processus. Depuis, des scientifiques ukrainiens ont constitué un consortium qui offre des évaluations de ce type au niveau national.

Dans le cadre du *Projet démonstratif côtier*, un secteur côtier de deux à trois kilomètres de long a été réservé à la mise en œuvre de mesures de protection applicables à l'ensemble des berges réserves du Dniepr. Le projet *Gestion des déchets solides et réhabilitation des sites d'enfouissement* a encadré la conception et l'implantation d'un système de collecte du lixiviat pour les eaux superficielles et souterraines contaminées provenant du dépotoir. Le projet *Technologies de l'eau potable* a permis de construire et d'installer des équipements de traitement de l'eau potable. Le projet *Protection des eaux souterraines* consistait à mettre en œuvre des moyens économiques et écologiques de mieux protéger les nappes phréatiques et autres eaux souterraines. Le projet *Production d'engrais organominéraux* a concrétisé l'implantation de technologies de production d'engrais organominéraux à partir des boues d'égouts et autres types de déchets.

Sensibilisation du public

Le projet *Sensibilisation du public aux problèmes environnementaux* consistait à diffuser l'information sur l'état écologique actuel du bassin du cours d'eau le plus important de l'Ukraine. L'équipe du projet *Vidéos et émissions télévisées sur l'environnement* a créé du matériel télévisuel et contribué ainsi à stimuler l'intérêt de la collectivité envers la nature et les mesures de protection environnementale. Celle du projet « *Le Dniepr, fleuve de vie* » a publié un livre illustré en quadrichromie avec textes en ukrainien et en anglais. Les activités de sensibilisation, par exemple les nombreuses émissions télévisées diffusées par les stations locales ainsi que la page Web du programme, ont suscité une participation croissante de la société civile aux projets.

Les résultats directs du programme

En 1997, le ministère de l'Environnement a élaboré un Programme national de réhabilitation du Dniepr et d'amélioration de la qualité des eaux, qui a ensuite été approuvé par la Verhovna Rada. De nombreux spécialistes ukrainiens le considèrent à ce jour encore comme le produit le plus important de l'expérience coopérative du DGEU.

À ces résultats directs et immédiats s'ajoutent certains fruits indirects consistant en l'obtention de financement auprès de différents donateurs.

- Le ministère ukrainien de la Protection de l'environnement et de la sécurité nucléaire a pris des mesures pour obtenir une subvention de 7 millions USD du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dans le but d'établir un Plan d'action stratégique (PAS) pour la réhabilitation du bassin du Dniepr et l'amélioration de ses incidences sur la mer Noire.
- L'amélioration significative des services publics dans la ville de Zaporizhzhia a débouché sur l'approbation d'un prêt de 30 millions USD consenti par la BERD pour améliorer les systèmes d'eau et d'égouts. À titre de comparaison, une ville voisine s'est vu refuser un prêt similaire parce qu'elle n'avait pas encore appris à fournir les services publics à sa population d'une manière qui soit financièrement viable.
- Le Gouvernement du Danemark a procuré 1,2 million USD pour la mise en œuvre d'évaluations environnementales des entreprises industrielles dans la ville de Zaporizhzhia.

SIXIÈME PARTIE

LES INCIDENCES DU PROGRAMME SUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

La Section de l'évaluation du CRDI a demandé à I. Lyzogub d'analyser les incidences du DGEU sur la formulation des politiques en Ukraine. Cette étude fait partie de l'enquête dont il a été question au point 2.3. Sous la supervision directe de la Section de l'évaluation, I. Lyzogub a interviewé une cinquantaine de participants et utilisateurs finaux du programme DGEU. Elle a classé les résultats obtenus selon cinq types d'activités essentielles à l'instauration et au maintien de liens entre la recherche et les politiques publiques. Son analyse se fonde par ailleurs sur un bilan des documents produits par la Section de l'évaluation. On trouvera ci-dessous un résumé des constatations de M^{me} Lyzogub.

6.1 L'élargissement des capacités d'élaboration des politiques

Presque tous les projets, de même que le programme DGEU dans son ensemble, visaient dès le départ à influencer sur les politiques publiques ukrainiennes. La participation active des décideurs au processus constituait donc une condition importante de leur réussite. Le Comité ukrainien de gestion a été chargé de cette dimension du programme. Les gestionnaires du DGEU étaient par ailleurs investis de l'autorité nécessaire pour utiliser les résultats dans le cadre du processus décisionnel. En outre, puisque les membres du CUG occupaient des postes de haut rang dans différentes instances gouvernementales ou institutions de recherche, ils n'étaient pas assujettis à des relations de type superviseur/subordonné et ne craignaient pas d'exprimer ouvertement leurs points de vue.

- Les enquêtes réalisées par le CRDI sur l'influence de la recherche sur les politiques publiques ont également révélé que les « entrepreneurs des politiques » jouaient souvent un rôle essentiel dans la réussite du processus. V. Shevchuk, qui a fait partie de la direction du programme depuis son lancement, en 1994, et jusqu'à sa dernière réunion, en février 2001, comptait au nombre de ces « entrepreneurs des politiques ». Bien qu'il ait occupé différents postes décisionnaires de responsabilités pendant toute la durée du programme, V. Shevchuk a maintenu sa participation pleine et entière jusqu'à la fin.

- La méthode du CRDI a permis d'accroître la capacité d'élaboration des politiques par le recours à des partenaires locaux auquel le Centre offrait la possibilité de déterminer le cheminement des recherches. Cette approche a favorisé en outre le déploiement des facteurs les plus décisifs dans tout projet d'autonomisation et de prise en charge de ses propres intérêts : la confiance en soi, la confiance mutuelle et l'amitié entre les partenaires et entre les pays.
- Le projet *Étude préliminaire sur la qualité de l'eau* a permis de dresser très tôt un bilan des questionnements fondamentaux entourant la radioactivité dans les eaux du fleuve. Il a contribué à atténuer les inquiétudes de la population et a favorisé l'élaboration de politiques bien conçues pour résoudre ce problème à forte teneur émotive. En 1993, un parti nationaliste a fait campagne autour d'un projet qui aurait consisté à détruire tous les barrages érigés sur le Dniepr pendant l'ère stalinienne afin de rendre au fleuve son puissant débit naturel. L'*Étude préliminaire* a montré que les retombées radioactives de Tchernobyl s'étaient déposées au fond du cours d'eau et avaient été recouvertes par 15 centimètres de vase qui les isolaient du lit du fleuve et empêchaient la contamination directe de ses eaux. La solution la plus efficace à ce problème consistait par conséquent à éviter de remuer les boues accumulées au fond du fleuve. Or, la destruction des lacs artificiels créés par les barrages aurait inévitablement provoqué un important brassage des eaux.
- En ce qui concerne la culture du secret que nous avons mentionnée précédemment, le programme DGEU en a pris le contre-pied en transmettant ouvertement toutes les données pertinentes à l'équipe de gestion du programme. Cette volonté qu'affichait le CRDI de diffuser l'information dont il disposait a paru proprement ahurissante aux Ukrainiens. Le Centre a de plus favorisé la mise en commun et la diffusion des données au moyen de différents « systèmes de partage de l'information » faisant appel à des systèmes d'information géographique (SIG) bien appréciés des experts férus de technique. Au chapitre de la diffusion des données, le projet le plus réussi a peut-être été celui de l'*Atlas national*. Le CD-ROM créé par cette équipe a été largement distribué dans différents organismes. Enfin, deux congrès scientifiques ont permis la publication de tous les rapports et résultats de recherche produits dans le cadre du programme.

Le maintien de normes professionnelles élevées et le soutien aux programmes d'enseignement

Dans plusieurs cas, le CRDI a procuré à de bonnes institutions un soutien sans lequel elles n'auraient pas pu fonctionner. Une « fuite des cerveaux » des scientifiques hautement qualifiés aurait pu résulter de ces interventions. Mais, en plus de perfectionner leurs propres compétences, les chercheurs ont pu transmettre leurs connaissances en formant d'autres personnes à partir des enseignements tirés du programme. Les projets financés par le CRDI ont stimulé l'afflux d'étudiants de deuxième et troisième cycles vers les institutions scientifiques. Le programme a par ailleurs découlé sur la publication de plusieurs manuels d'enseignement; les résultats les plus importants des projets ont ainsi été intégrés au processus éducationnel.

Le soutien au développement d'idées novatrices chez les récipiendaires

Le projet s'est traduit également par l'élaboration du *Programme de production d'engrais organiques et de stimulation de leur utilisation dans l'agriculture*. Le Comité d'État sur les politiques relatives à la construction, à l'architecture et au logement, le Centre d'hygiène publique et de lutte contre les épidémies de la région de Zaporizhzhia ainsi que le Département de l'environnement de Zaporizhzhia ont approuvé ce programme et milité en faveur de son élargissement à l'ensemble du pays. Les liens entre la recherche et l'élaboration des politiques se sont considérablement renforcés dès que les décideurs ont constaté que les scientifiques formulaient des propositions prometteuses et concrètes.

L'élargissement des horizons politiques

À l'origine, les institutions ukrainiennes de recherche n'utilisaient pas toujours les protocoles et les normes méthodologiques reconnus internationalement et répondant aux critères de l'évaluation par les pairs. En ce qui concerne la présentation des données, les anciens indicateurs de l'URSS restaient en vigueur, au grand désarroi des scientifiques occidentaux qui ignoraient tout de leur signification. Les scientifiques ukrainiens ont d'abord eu du mal à s'adapter aux exigences du CRDI. En outre, les propositions de projets devaient être approuvées par les deux comités. Les chercheurs élabo-

raient parfois deux documents différents présentant le même projet, mais selon des formats entièrement distincts. Ce constat a mené à l'abandon des systèmes nationaux de présentation des données au profit de normes internationalement reconnues.

L'accès aux normes internationales a ensuite permis aux équipes de recherche d'entrer de plain-pied dans la communauté scientifique internationale. Les chercheurs ont publié leurs résultats dans des revues scientifiques occidentales et prononcé des conférences dans des congrès internationaux; leurs homologues occidentaux ont reconnu leur professionnalisme. Ce rapprochement a aussi permis l'instauration de collaboration avec de nouveaux partenaires de l'Ouest, par exemple des cabinets conseils spécialisés ou des coentreprises. Il est à noter à cet égard que, selon les données empiriques dont on dispose, les coentreprises (joint venturing) ont été mises sur pied au terme d'un long et sinueux processus d'ajustement; contrairement à ce qu'on pensait a priori en 1993, ce ne sont donc pas elles qui ont donné l'impulsion du développement, de la croissance économique et de la « transition ».

De nombreux scientifiques ont considéré le programme comme une fenêtre permettant à l'Ukraine d'observer et d'essayer les technologies et les concepts de l'Ouest. Le DGEU a suscité d'importants changements dans les attitudes, par exemple en ce qui concerne la mise en œuvre des services municipaux, les relations avec les clients et les utilisateurs, la nécessité d'établir une synergie entre institutions connexes et l'impératif de l'interdisciplinarité dans le travail. Cette évolution s'est avérée particulièrement importante pour ce pays resté cadenassé et isolé pendant plusieurs décennies.

La stimulation du dialogue chez les décideurs et les chercheurs ainsi qu'entre eux

Pour stimuler ce dialogue, le CRDI a adopté des modalités de gestion propices aux échanges, encouragé la recherche conjointe, souligné l'importance d'opter pour des projets pertinents, privilégié la recherche appliquée plutôt qu'empirique ou théorique, et déployé différentes mesures pour convaincre les décideurs d'utiliser les résultats des recherches.

Ainsi que le souligne Caplan, la multiplication des interactions entre décideurs et chercheurs ne suffit pas pour intensifier l'utilisation des résultats des recherches dans l'élaboration des politiques; encore faut-il que les recherches soient pertinentes (dans S. Neilson, 2001, p.4-7). Dans le programme DGEU, cette pertinence a été obtenue en privilégiant la dimension appliquée des différentes sphères scientifiques.

Les projets pilotes peuvent, d'une certaine manière, être considérés comme des moyens de convaincre les décideurs politiques de l'importance des résultats des recherches. Début 1995, le ministre de l'Environnement a critiqué ouvertement l'approche du CRDI en matière d'évaluations environnementales : « Donnez-nous un peu moins de recommandations et de conseils et un peu plus d'équipement », disait en substance le Ministre.

Le recul de la pollution a d'abord été attribué à l'utilisation de technologies ou d'équipements nouveaux. Très souvent, les biens d'équipements étaient achetés avant même qu'une évaluation complète n'ait été menée à terme. Le FID s'est vu confier le mandat d'améliorer les méthodes de l'usine de traitement des viandes de Vatutino. Ses experts tenaient à recourir à un procédé plasmatique haute température pour traiter les déchets. Le CRDI a refusé de financer l'acquisition d'un équipement plasmatique très onéreux : ses propres recherches sur le sujet montraient en effet que cette méthode était impensable dans le contexte. Ainsi que le constatait l'un des membres de l'équipe du CRDI, E. Babcock : « Les scientifiques et les gestionnaires ont tendance à privilégier les réponses technologiques aux problèmes plutôt que d'adapter les pratiques de gestion afin d'améliorer l'efficacité des structures. » Le refus du CRDI pourrait servir d'illustration au concept de « recherche argumentaire ». Finalement, le CRDI a réussi à convaincre la direction du FID que la technologie plasmatique ne convenait pas à l'usine de traitement des viandes. Les *Évaluations écologiques* peuvent parfois produire de meilleurs résultats. Très vite, les projets de ce type ont prouvé hors de tout doute la nécessité d'amender les pratiques de gestion et d'apporter des améliorations peu onéreuses dans l'optique d'accroître l'efficacité des procédés de production et de faire reculer la pollution.

6.2 Les répercussions du programme

Les répercussions sur la législation

Selon les personnes interrogées, la répercussion positive la plus importante du programme est l'évolution législative qu'il a induite. Les projets du CRDI ont déterminé dans une plus ou moins grande mesure la conception et l'adoption des lois et règlements indiqués ci-dessous.

- *Programme national de réhabilitation écologique du bassin du Dniepr et d'amélioration de l'eau potable* (examiné et adopté par la Verhovna Rada ukrainienne le 27 février 1997)
- *Loi sur l'eau potable* (adoptée le 10 janvier 2002)

- Décret présidentiel sur l'*Atlas national de l'Ukraine* (adopté le 1^{er} août 2001)
- Plusieurs normes et règlements ont été élaborés dans le cadre de projets financés par le CRDI, notamment la Méthodologie d'évaluation écologique de la qualité des eaux de surface (1998) et certains règlements concernant la tarification de l'eau.
- Les dispositions légales sur la protection de l'environnement encadrent les *Évaluations écologiques* réalisées en Ukraine. Ces évaluations sont également régies par des dispositions législatives touchant plus généralement les activités d'évaluation ou d'entrepreneuriat, mais aussi par des normes et des règlements (réhabilitation écologique du Dniepr, 2001, p. 85-191). À l'heure actuelle, la Loi sur les activités d'évaluation définit les bases légales de toutes les évaluations écologiques. Le texte préliminaire de la loi sur les évaluations écologiques a été établi dans le cadre du programme DGEU, puis soumis à l'examen de la Verhovna Rada.

Les modifications apportées à la législation ne touchaient pas toujours directement l'écologie ou les ressources hydriques. La loi (infâme) de 1937 sur le secret devant entourer les systèmes hydriques a été modifiée à l'instigation des participants du programme DGEU.

La participation de la population, la sensibilisation et l'apprentissage

Dès le début du programme, le CRDI a recommandé que la société civile de l'Ukraine, sa population en général, ainsi que les ONG participent plus activement à ces projets. Allant à l'encontre de 70 années de socialisme, cette recommandation n'a pas été facile à assimiler. Autrefois, les représentants du gouvernement pouvaient faire inonder des milliers d'hectares de terres arables et des centaines de villages pour construire une centrale hydroélectrique sur le Dniepr sans jamais consulter les populations touchées. En ce qui concerne les ONG, les scientifiques ukrainiens ne leur accordaient guère de crédibilité : ils considéraient qu'elles manquaient de professionnalisme et qu'elles agissaient généralement sous le coup de l'émotion ou de considérations politiques. Ils s'interrogeaient également sur leur responsabilité : à qui les ONG devaient-elles rendre des comptes? La participation de la population aux projets s'est avérée une question extrêmement sensible – si sensible que le CRDI pouvait difficilement s'y atteler directement ou l'attaquer de front. L'anecdote ci-dessous permettra de mieux comprendre le problème et l'approche « pédagogique » qui a été retenue.

Le directeur du projet de stabilisation des berges a entrepris le processus d'implantation « à la soviétique » : il a fait venir la machinerie sur les lieux et a entamé les travaux sans délai. Les autorités et la population locale n'avaient pas été informées des modifications qui allaient être apportées à leurs précieuses berges, et encore moins consultées à ce sujet. L'opacité entourant les intentions véritables du projet ainsi que la surprise ont alimenté la machine à rumeurs : « Les Canadiens sont en train d'acheter nos terres, murmurait l'opinion publique. Bientôt, ils vont construire des gratte-ciels et nous n'aurons plus accès au fleuve. » Des personnes de la région ont interrompu les travaux armées de fourches à foin. La seule solution à ce stade consistait à engager un dialogue entre le directeur de projet et les autorités locales. Si le CRDI avait tenu à mettre en œuvre un processus consultatif démocratique comparable à ceux que l'on applique au Canada, ce projet n'aurait probablement pas débouché sur cet apprentissage majeur. Grâce à ce projet, les Ukrainiens (le CUG) ont appris à intégrer la sensibilisation et la participation des populations à leurs propositions de projet. Il est important de souligner qu'ils ont appris ce processus d'eux-mêmes; il ne leur a pas été inculqué.

L'avis des bénéficiaires : les aspects positifs du programme du CRDI

- Une atmosphère de confiance mutuelle et de partenariat réel s'est instaurée entre le CRDI et les bénéficiaires ukrainiens du programme. Les consultants et les employés du Centre n'ont jamais tenté d'imposer leurs vues aux bénéficiaires, mais ce sont toujours montrés ouverts à la discussion et à l'analyse de toutes les possibilités d'intervention envisageables pour résoudre les problèmes.
- Tous les gestionnaires de projets sont des Ukrainiens qui se sentent investis d'une grande autonomie dans leurs attributions professionnelles. En particulier, ce sont eux qui engagent les spécialistes, sélectionnent les équipements et approuvent les déplacements dans les limites budgétaires du projet. Conformément à l'approche habituelle du CRDI, une part importante des fonds est dépensée sur place, notamment pour les salaires ou honoraires des scientifiques et des consultants ukrainiens. Aucun autre organisme donateur travaillant en Ukraine ne dépense 60 % de ses fonds dans le pays bénéficiaire lui-même.
- La plupart des projets réalisés dans le cadre du programme DGEU ont une portée très concrète et produisent des résultats qui perdurent bien après la fin du programme et du financement du CRDI. Les résultats tangibles de ces projets vont largement au-delà des rapports et publications qui constituent généralement tout le fruit de ce genre d'initiative, et qui ne présentent souvent qu'un intérêt limité pour les populations destinataires des interventions.

- Un volet important consacré à la formation a permis à de nombreux spécialistes ukrainiens de perfectionner et mettre à jour leurs compétences et leurs qualifications, au Canada et dans d'autres pays.

L'avis des récipiendaires : les aspects négatifs du programme du CRDI

- Alors que le CRDI pensait s'immiscer de manière tout à fait négligeable dans les affaires internes ukrainiennes en s'informant sur des questions administratives ou techniques afin de favoriser la bonne marche des projets, les institutions récipiendaires ont parfois eu le sentiment qu'elles faisaient l'objet d'interrogatoires en règle. Elles pensaient que le Centre approuverait leurs propositions directement, sans vérifications. Certains récipiendaires ont dû revoir leurs propositions quatre ou cinq fois avant d'obtenir l'approbation du CRDI. Ce processus a valu au conseiller scientifique principal du Centre le surnom de « Docteur Niet »...
- L'approbation des propositions, la préparation des contrats et le transfert des fonds ont pris trop de temps. Dans les conditions financières médiocres qui étaient celles de nombreux scientifiques en Ukraine, les fonds des donateurs constituaient l'unique moyen d'existence. Dans ces circonstances, tout délai générait une grande nervosité.
- La liste des rapports qui devaient être rédigés en plus des documents finaux était extrêmement longue. De nombreux bénéficiaires ne comprenaient pas vraiment l'intérêt ni le but de certains des rapports qu'on leur demandait. En outre, la liste s'allongeait au fil du temps. Ainsi, des comptes rendus de résultats de gestion et des fiches de pointage pour les travailleurs se sont ajoutés en cours de projet. Des comptes rendus de la répartition des travailleurs par sexe, de leur formation et des contributions locales ont également été demandés aux participants (Guilmette & Iskra, 2001, p. 84-85).

Une méthodologie et une articulation des responsabilités fondées sur la demande

En comparant ses interventions à celles d'autres organismes occidentaux présents dans la région, le CRDI a constaté qu'il accordait une place beaucoup plus importante que ses homologues au renforcement des capacités. On rappellera ici quatre dimensions cruciales des projets d'envergure : 1) appropriation (prise en charge) complète de la part des pays récipiendaires;

2) efficacité maximale dans la gestion financière et opérationnelle; 3) maintien des normes scientifiques et techniques les plus élevées; et 4) collaboration étroite avec les partenaires. Ces quatre axes étant complémentaires les uns des autres, il est essentiel de maintenir un bon équilibre entre eux. Toutefois, l'expérience montre qu'en pratique, les projets privilégient souvent l'un de ces objectifs au détriment des trois autres. En général, les responsables veillent en priorité à ce que les procédures relatives aux approvisionnements et à la comptabilité soient scrupuleusement respectées et ils exercent des pressions auprès des consultants et des experts étrangers pour qu'ils produisent des résultats tangibles. Cette manière de procéder a plusieurs conséquences :

- Les responsables accordent une importance trop grande aux résultats immédiats et visibles, par exemple la production de rapports;
- La prise en charge et le renforcement des capacités au niveau local en pâttissent;
- La durabilité à long terme du projet est compromise.

Dans le cas de ce programme, au contraire, les autorités ukrainiennes considèrent maintenant la méthodologie du CRDI, qui repose sur la demande, comme un modèle efficace unique en son genre. Les partenaires ukrainiens ont indiqué qu'ils privilégieraient les méthodes de gestion utilisées dans le programme DGEU, déplorant au passage le fait que la plupart des autres organismes d'aide ne fonctionnent pas de cette façon mais préfèrent généralement recourir massivement à des consultants étrangers hors de prix. Il y a quelques années, le ministère de l'Environnement a exigé que deux organismes donateurs adoptent le mécanisme d'implantation en vigueur au CRDI.

Dans presque tous les processus conçus par les êtres humains, l'articulation des responsabilités ou des étapes se révèle cruciale. Ce constat s'applique à la plupart des processus chimiques et physiques, mais également aux projets de développement. Dans ce domaine, les projets aussi nouveaux et complexes que celui des réformes ukrainiennes posent des difficultés considérables par rapport à l'articulation des tâches. En partie par hasard, en partie délibérément, le programme DGEU semble avoir adopté le cheminement idéal.

En quelques mots, l'articulation du programme était la suivante. L'attribution de l'autorité et des pouvoirs s'accompagnait de la responsabilité; la responsabilité suscitait la frugalité et la réflexion stratégique. La réflexion stratégique menait à la production ou l'acquisition des connaissances nécessaires ainsi qu'à la mise à l'épreuve d'idées concrètes. Il a fallu pour ce faire accroître les ressources locales, généralement au moyen d'apports locaux exigeant un niveau élevé de coopération et d'inventivité. Les différentes activités ont produit des résultats tangibles jugés pertinents dans le contexte

précis de l'Ukraine. Très souvent, elles ont permis de réaliser des apprentissages importants, notamment pour mobiliser les ressources et les personnes et pour surmonter l'apathie. Ensemble, ces pas ont mené à la confiance en soi. La confiance en soi ainsi que le respect de soi qui en a découlé ont mené à l'audace. Le CUG s'est senti investi du pouvoir et des capacités nécessaires pour transformer les connaissances récemment acquises en politiques approuvées par le Parlement. Ce processus a par ailleurs convaincu le CUG de prendre en main les rôles du projet et d'obtenir des fonds auprès du PNUD/FEM pour la réhabilitation de l'ensemble du bassin du Dniepr, un programme touchant par conséquent aussi le Bélarus et la Russie.

SEPTIÈME PARTIE

VERS L'IMPLANTATION DE RÉSEAUX RÉGIONAUX ET LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DU FEM

Ainsi que l'a démontré l'évaluation des réseaux du CRDI (Bernard, 1996, p. 11), les réseaux locaux ont souvent avantage à s'associer à des réseaux plus vastes qu'eux, et qui opèrent au niveau régional ou international.

L'assainissement du cours d'eau le plus important de l'Ukraine exigeait évidemment la participation des deux pays riverains du Dniepr situés en aval, le Bélarus et la Russie. Le CRDI considérait par ailleurs cet impératif comme une possibilité d'appliquer ses méthodes de gestion des réseaux à d'autres pays de la région. Par effet de boucle, cette obligation pouvait en outre entraîner l'effet complémentaire ou supplémentaire d'accélérer l'évolution des mentalités en Ukraine. En effet, l'injonction et le contrôle peuvent difficilement perdurer dans un réseau international composé de pays souverains. Cependant, les pays en question ne connaissaient guère d'autres types de structure que les instances internationales à la soviétique du temps passé, gérées sous le contrôle strict de Moscou et fondées sur les liens de fraternité entre entités et membres du Parti communiste. L'introduction de méthodes plus clémentes et moins coercitives représentait donc un moyen de mieux gérer le bassin du Dniepr, mais aussi d'approfondir et de propager les idées et les concepts qui émergeaient grâce au programme DGEU.

Encadré 2.5

Le Plan d'action stratégique 2000–2004 du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour la réhabilitation du bassin du Dniepr au Bélarus, en Russie et en Ukraine

Doté d'un budget de 7 millions USD, le programme du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) visait à élaborer des mesures de protection durable du troisième fleuve en importance de l'Europe, le Dniepr, ainsi que leurs mécanismes de mise en œuvre respectifs. Il s'inscrivait dans le cadre du programme Eaux internationales du FEM. L'objectif du programme Dniepr du FEM était de favoriser la protection des eaux internationales. Il fallait pour cela renforcer la capacité de gestion des partenaires, tant au niveau de chacun des pays riverains (Russie, Ukraine et Bélarus) qu'au niveau transfrontalier. Mais il fallait aussi tenir compte du fait que ce programme aurait des retombées positives mondiales plus vastes pour les pays du bassin du Dniepr et pour les pays riverains de la mer Noire. L'objectif à long terme du projet consistait à éliminer les effets environnementaux les plus graves de la pollution et de la détérioration des habitats afin d'assurer une utilisation durable des ressources et de protéger la biodiversité dans le bassin du Dniepr.

Le programme Dniepr s'inscrivait dans le cadre de l'Approche stratégique du bassin de la mer Noire du FEM et consistait en un partenariat entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada. Les institutions spécialisées de l'ONU ainsi que d'autres instances bilatérales et multilatérales y prenaient également une part active. Le partenariat avec le CRDI a favorisé la suture avec les autres projets déjà implantés dans la région, a permis de mettre en œuvre un projet complémentaire qui a servi de tremplin au programme Dniepr du FEM, et a stimulé l'apport de fonds de la part des donateurs.

Description sommaire et objectifs

Ce projet visait sept buts plus spécifiques.

1. Établir un régime de gestion ainsi qu'une instance de coordination transfrontaliers
2. Aider les pays à élaborer un Plan d'action stratégique (PAS) et à en assurer l'évaluation et l'adoption
3. Amender les mécanismes financiers, juridiques et opérationnels touchant la lutte contre la pollution et l'utilisation durable des ressources
4. Appuyer la formulation des Plans nationaux d'action par des comités interministériels
5. Favoriser la conservation de la biodiversité
6. Améliorer les communications entre les parties concernées par ce projet; sensibiliser la population et stimuler sa participation à la résolution des problèmes touchant le bassin du Dniepr
7. Renforcer les capacités nécessaires à l'implantation du PAS

À l'automne 1997, j'ai acquis la conviction que l'OCDE proposait une méthode éprouvée de négociations entre pays souverains pour l'élaboration des politiques. Cette approche était en fait très similaire aux pratiques du CRDI : elle reposait sur les principes de l'autonomisation et de la prise en charge, de la pression des pairs et de la formulation de politiques à partir des faits avérés par la science. En d'autres termes, les enseignements du programme DGEU pourraient certainement être transposés à d'autres sphères d'interventions au Bélarus et en Russie.

Cette certitude que l'OCDE représentait un modèle intéressant de coopération régionale reposait sur un bilan que les donateurs ont dressé en 1997 des 20 années de coopération entre l'OCDE et le Club du Sahel. Le projet entrepris en 1975 et qui a mené à la fondation du Club du Sahel en 1976, a été véritablement une expérience novatrice grandeur nature dans le domaine de la coopération internationale. Ses interventions reposent sur des principes radicalement nouveaux de la coopération internationale et du financement. Au niveau opérationnel, sa caractéristique principale consiste en ce que les donateurs et les récipiendaires sont tenus de travailler ensemble pour définir les meilleurs moyens de résoudre des problèmes d'envergure tels que la désertification ou des insuffisances des approvisionnements alimentaires susceptibles de provoquer des famines. Donateurs et récipiendaires doivent travailler en équipe pour circonscrire les grands axes de la problématique et pour mener les recherches qui permettront de répondre à chacune de ces interrogations. Ainsi, les pays récipiendaires et leurs partenaires donateurs adhèrent de concert aux politiques convenues entre les différentes parties. Ce processus renforce la confiance mutuelle entre les pays et dans chacun d'eux. Nombreux sont pourtant les paramètres qui les séparent : leurs superficies, le degré d'avancement de leurs économies, leurs environnements physiques, leurs traditions, leurs religions et leurs cultures, leur niveau technologique et le degré d'instruction de leurs populations. Néanmoins, le Club du Sahel offre une méthode éprouvée d'instauration et de maintien du dialogue, mais aussi de création de consensus entre des pays souverains disparates – des pays riches tels que la France, le Canada ou les États-Unis, et des pays pauvres tels que le Mali, le Niger ou la Gambie. Le Club du Sahel représente également une approche rigoureuse de l'élaboration des politiques par une mise à contribution unique en son genre de deux ingrédients majeurs : la recherche scientifique et le dialogue entre experts et décideurs. Il constitue une expérience marquante sur la manière de stimuler le financement en faisant participer les donateurs et les récipiendaires à un dialogue continu sur des sujets difficiles, par exemple la résolution de problèmes environnementaux majeurs. Le Club du Sahel propose aux donateurs des balises leur permettant

d'accompagner le développement au lieu de l'imposer à leurs partenaires ou de le faire à leur place. Il présente une méthode éprouvée pour formuler et adopter conjointement des plans d'action conçus pour relever des défis titanesques, des défis qui obligent les parties à contracter des engagements à long terme au lieu d'opter pour des interventions plus ponctuelles et plus étroitement circonscrites. Le Club du Sahel contribue à résoudre l'éternel problème des querelles et de la divergence des approches du développement entre pays donateurs. Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses mérites, le Club du Sahel propose une méthode pour susciter et maintenir la confiance entre des partenaires apparemment trop disparates pour s'entendre, y compris dans leurs niveaux de développement respectifs.

En 1998, le CRDI a soumis à l'Ukraine, au Bélarus, à la Russie ainsi qu'au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) une demande officielle visant à gérer un projet financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et consistant à élaborer un Plan d'action stratégique conjoint pour la réhabilitation de l'ensemble du bassin du Dniepr. À cette fin, le CRDI a proposé un modèle qui tranchait nettement par rapport aux formules habituelles de coopération technique dans une perspective d'assistance. Le modèle proposé par le CRDI reposait sur quatre piliers indissociables les uns des autres.

1. La plupart des recherches et des analyses ainsi que les propositions de politiques seraient réalisées par des scientifiques, des ONG et des institutions de recherches des pays concernés, et non par des consultants étrangers engagés par appels d'offres internationaux.
2. Toutes les priorités du programme, les octrois financiers, la sélection des instances d'exécution, l'évaluation des résultats ainsi que l'approbation finale des politiques proposées seraient confiés aux Comités nationaux de gestion, qui devraient rendre des comptes à cet égard. Le programme fonctionnerait selon une formule de coffret de sécurité à deux clés qui avait été élaborée et mise à l'épreuve à l'occasion du programme DGEU. Ce serait en l'occurrence le PNUD qui détiendrait la deuxième clé de ce coffret. Pour l'administration du programme régional, les hauts responsables des comités nationaux formeraient un Comité directeur conjoint des pays riverains qui ferait office d'arbitre ultime dans les décisions touchant les questions transfrontalières.
3. Les donateurs seraient invités dès le début du projet à participer au processus de planification; ils pourraient ainsi discuter avec le Comité directeur et commenter ses propositions, mais de manière « informelle ». En plus de participer par leurs conseils à la résolution des problèmes

touchant la région, les donateurs seraient invités à appuyer financièrement la tenue d'études additionnelles.

4. La méthode consensuelle propre à l'OCDE serait intégrée graduellement au fonctionnement du projet.

Les membres du Comité ukrainien de gestion ont appuyé cette proposition. Les autres partenaires se montraient plus réticents face à une approche qu'ils n'avaient jamais eu l'occasion d'observer, et dont ils n'avaient jamais entendu parler. Ils doutaient de sa capacité à résoudre des problèmes inter-tatiques d'élaboration et de mise en application de politiques.

On peut certes penser que la méconnaissance complète du modèle de l'OCDE parmi les partenaires visés a pu entraver ce projet. En outre, les représentants des autres organismes donateurs ignoraient généralement que les pratiques et les procédures de gestion de l'OCDE se distinguaient radicalement de celles auxquelles ils étaient accoutumés. De ce fait, ils ont souvent eu de la difficulté à comprendre et à apprécier les mérites intrinsèques de cette approche. Néanmoins, certaines dimensions de la proposition du CRDI ont été intégrées à la structure de gestion du projet. En particulier, les comités de gestion mis sur pied par le CRDI constituent des pivots incontournables de sa gouvernance. De plus, des pans entiers du projet, tant au niveau des études que des activités proprement dites, ont été confiés à des organismes locaux au lieu d'être octroyés par appel d'offres à des consultants internationaux. Toutefois, l'ensemble des mécanismes de gouvernance et des savoir-faire indispensables à la mise sur pied et à l'administration d'un tel réseau n'a pas encore à ce jour été complètement implanté et mis à l'épreuve dans la région.

Il m'apparaît indispensable que les donateurs élaborent de nouveaux concepts de la coopération pour le développement et inventent des outils d'aide novateurs qui permettront de procurer aux pays en transition une assistance pertinente par rapport aux besoins qui sont actuellement les leurs. Les NÉI font aujourd'hui face à des conditions bien différentes de celles que l'Europe de l'après-guerre ou les pays en développement ont connues. On pourrait croire qu'un éventail complet de nouveaux instruments de coopération et d'aide a été conçu pour répondre à cette situation résolument nouvelle. En fait, à l'exception de la mise sur pied de la BERD, qui présentait elle-même bien peu de traits novateurs, rares sont les formules inédites qui ont été tentées jusqu'ici dans ce domaine. Les organismes donateurs occidentaux continuent pour l'essentiel d'ignorer cette articulation entre, d'une part, l'implantation d'un changement paradigmatique indispensable à l'efficacité

des réformes et, d'autre part, la nécessité d'inventer de nouveaux instruments pour fournir des formes d'aide appropriées.

Cette lacune ainsi que l'exigence d'établir de nouvelles formes d'assistance devraient prendre de plus en plus de place dans le dialogue sur les politiques qui met en présence les donateurs occidentaux et les NÉI. Le défi consiste à instaurer de nouveaux mécanismes de transfert pour remédier à ce qui apparaît clairement comme un hiatus cognitif d'ampleur. Nous reviendrons dans les chapitres ultérieurs sur les concepts et les mécanismes pouvant permettre de le relever.

This page intentionally left blank

Les règles fondamentales de conduite de l'OCDE

Une sociologie de sa culture institutionnelle

INTRODUCTION

L'objectif de cet ouvrage n'est pas de décrire en détail le fonctionnement de l'OCDE. À ce sujet, deux excellents livres ont été publiés en français, dont je m'inspire largement dans les pages qui suivent : Bonvin (1998) et Chavranski (1997). De plus, le site Web de l'OCDE présente d'une manière assez précise la structure de l'Organisation. Mon objectif est plutôt de mettre en lumière les traits déterminants de la nature fondamentale du fonctionnement de l'OCDE. Ainsi que l'indique le sous-titre de ce chapitre, je propose ici un essai sur la sociologie de la culture institutionnelle de l'Organisation.

Une telle entreprise oblige inévitablement à certains raccourcis. Le lecteur gardera constamment présent à l'esprit que les pratiques de l'Organisation s'accommodent de nombreuses variantes qui enrichissent l'OCDE de sa propre diversité. Même les évaluations par les pairs sont menées un peu différemment selon le domaine dans lequel elles interviennent. Les spécialistes, par exemple ceux de l'économie ou de la santé, ne s'inscrivent pas tous dans des traditions scientifiques identiques et ils utilisent des méthodes distinctes pour atteindre leurs objectifs. Ces différences induisent inéluctablement des variantes dans la manière dont ce « réseau de réseaux » mène ses activités.

PREMIÈRE PARTIE

LES FONDEMENTS DE LA CULTURE INSTITUTIONNELLE DE L'OCDE

1.1 Contexte historique

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les pays européens étaient complètement dévastés dans leurs conditions d'existence physique autant que dans leur moral. En 1947, soit deux ans plus tard, le rétablissement économique était à peine amorcé. La production agricole était encore de 25 % inférieure à son niveau de 1939, et les gouvernements maintenaient le rationnement. La démoralisation généralisée de l'Europe ainsi que la mise en place de la Guerre froide suscitaient une crainte chez la plupart des dirigeants : « les jours du capitalisme étaient comptés », pensaient-ils (Bonvin, 1998, p. 7).

Encadré 3.1

L'OCDE

La tâche fondamentale de l'OCDE se décrit en termes simples : permettre à ses pays membres de se consulter les uns les autres et de coopérer entre eux pour atteindre le niveau le plus élevé possible de croissance économique durable et pour améliorer la situation économique et sociale de leurs populations.

L'OCDE procure à ses membres des conseils et des recommandations visant à les aider dans l'élaboration de leurs politiques. À l'occasion, l'Organisation intervient également comme arbitre dans des ententes multilatérales et elle établit des codes juridiques pour certaines sphères d'activité.

L'Organisation est un forum de discussions objectives, indépendantes et éclairées qui permettent aux participants de bien comprendre les enjeux de notre monde actuel, plus complexe de jour en jour. Elle possède plusieurs avantages comparatifs, en particulier son approche multidisciplinaire (la capacité d'aborder de front, d'une manière cohérente et suivie, tous les secteurs de l'activité gouvernementale) et son système d'élaboration de consensus par la pression des pairs. Dans chacun de ses comités, le système de pression par les pairs incite les pays à faire preuve de transparence, à expliquer et justifier leurs décisions et, le cas échéant, à poser un regard critique sur leurs propres comportements; cette pratique de l'autoévaluation constitue la caractéristique la plus originale de l'OCDE.

Les membres actuels de l'Organisation sont les suivants (entre parenthèses, sauf pour les membres fondateurs, la date de leur adhésion) : Allemagne, Australie (1971), Autriche, Belgique, Canada, Corée (1996), Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande (1969), France, Hongrie (2003), Irlande, Islande, Italie, Japon (1964),

Luxembourg, Mexique (1994), Norvège, Nouvelle-Zélande (1973), Pays-Bas, Pologne (1996), Portugal, République slovaque (2003), République tchèque (2003), Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie. (<http://www.ocde.org>)

Il fallait de toute évidence procéder à des réformes d'envergure (voir chapitre 1). Les mesures protectionnistes qui avaient caractérisé jusque-là le comportement économique de tous les États européens s'étaient traduites par un recul marqué des échanges commerciaux et par deux guerres. Des réformes étaient indispensables, donc, mais comment les aborder? L'époque était à la méfiance généralisée; aucun gouvernement européen n'était disposé à croire que les autres implanteraient sans tricher quelque réforme que ce soit, fût-elle convenue d'un commun accord. En un mot, les gouvernements de l'Europe se trouvaient coincés dans un « dilemme du prisonnier » (voir encadré 3.2).

En juin 1947, l'annonce du Plan Marshall a représenté une véritable bouffée d'oxygène. Ce projet procurait notamment une ressource rare à l'époque : l'espoir (Bonvin, 1998, p. 7). L'idée du général Marshall consistait à fournir une assistance financière aux pays européens pour qu'ils se reconstruisent. Mais cette aide n'était pas sans contrepartie : en échange d'un engagement ferme et pluriannuel de la part des donateurs, les participants seraient tenus de coopérer entre eux. Les réformes devraient être implantées sur plusieurs années et leurs répercussions ne se feraient pas sentir tout de suite. La garantie d'une assistance financière et technique durable était indispensable pour rassurer les Européens.

De l'Atlantique à l'Oural, tous les pays de l'Europe ont été invités à prendre part à ce programme. Le 27 juin 1947, lors d'une rencontre convoquée par la France et le Royaume-Uni pour étudier la proposition américaine, Vyatcheslav Molotov, le représentant de Staline, a toutefois décliné cette offre au nom de l'URSS et proposé plutôt une liste de produits qui pourraient être achetés grâce aux crédits américains (Griffiths, 1997, p. 34). Par son refus, il interdisait implicitement à tous les autres États de la sphère d'influence soviétique de participer à ce projet (Bonvin, 1998, p. 8) – à l'exception de la Yougoslavie, qui a maintenu une certaine indépendance vis-à-vis de Moscou et a tissé des liens de coopération avec les institutions de l'Ouest.

Les dés étaient jetés. Chacun des pays concernés a pu choisir son camp. Au terme de ce processus, les États européens s'étaient ainsi répartis en deux groupes idéologiques opposés. L'un se composait des futurs membres de l'OCDE – des pays dont la plupart affichaient déjà, dans une plus ou moins grande mesure, les caractéristiques analysées dans les chapitres précédents :

un système politique démocratique respectueux des droits humains et une économie industrielle développée fondée sur la primauté des règles du marché. L'autre groupe se composait des États socialistes prêtant allégeance à Moscou. Du point de vue sociologique, ces pays formaient deux camps hermétiques l'un à l'autre, et qui allaient adopter et appliquer des politiques diamétralement opposées pendant les quarante années qui allaient suivre.

Les pays européens du Plan Marshall se sont regroupés sous les auspices de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE); les deux pays donateurs, le Canada et les États-Unis, y participaient aussi, mais à titre d'observateurs. En dollars de 2003, le flux régulier de l'aide états-unienne s'est élevé à quelque 80 milliards USD. Elle a contribué à apaiser la crise économique, surmonter les pénuries, et ainsi, tempérer le mécontentement politique. La contribution du Canada, beaucoup plus modeste, a néanmoins ajouté une dimension politique importante à cet effort collectif.

Le Plan Marshall a trop souvent été présenté comme un simple mécanisme financier. En fait, il a surtout permis de redonner espoir aux dirigeants européens et de stabiliser la situation politique de l'Europe. À cet égard, il a contribué à rétablir la paix sociale essentielle au progrès économique; il a par conséquent fait office de mécanisme de prévention des conflits.

Ces transferts financiers se sont par ailleurs doublés de la diffusion de quelques excellentes idées. Les États européens étaient en effet contraints de travailler ensemble, de soumettre toutes leurs politiques économiques au regard critique de leurs voisins, et de procurer à l'OECE toute l'information dont elle avait besoin (et non seulement les données qu'ils voulaient bien lui soumettre – un distinguo subtil, mais crucial). Ils ont également entrepris de libéraliser leurs économies et d'abaisser les obstacles au commerce (Bonvin, 1998, p. 9). Les discussions informelles tenues à l'OECE ont été de véritables incubateurs d'idées. Les employés les plus anciens de l'OCDE se rappellent à cet égard que c'est un représentant américain qui, à l'occasion d'une réunion de l'Organisation, a proposé aux Européens de commencer par conclure une entente sur un problème bien précis : celui du charbon et de l'acier. Chacun sait que cette idée modeste a fait boule de neige, et qu'elle est à l'origine de ce qui constitue aujourd'hui l'Union européenne.

L'aide consentie dans le cadre du Plan Marshall s'assortissait d'une autre condition majeure : aucun pays ne recevrait quelque assistance que ce soit tant qu'ils n'auraient pas tous déterminé, par consensus, la manière dont les fonds américains seraient répartis entre eux (Bonvin, 1998, p. 13). En plus de résoudre efficacement l'éternel problème de la répartition de l'aide, cette approche constituait la toute première application de la méthode consensuelle.

La recherche de consensus et l'évaluation par les pairs sont ensuite devenues deux piliers incontournables de la « méthode OCDE ».

En 1959, à la cessation des activités du Plan Marshall, l'Europe était en bonne voie de rétablir ses assises économiques; la Communauté européenne, qui regroupait alors six pays, fonctionnait déjà bien. L'heure était peut-être venue de dissoudre l'OECE. Toutefois, des tensions commençaient à se faire jour dans l'OTAN; en particulier, la France menaçait de soustraire sa flotte méditerranéenne au Haut commandement de cette instance. Moscou a choisi ce moment pour lancer une offensive économique dans les pays en développement. Soudainement, il apparaissait urgent de tenter un coup d'éclat pour coordonner les efforts déployés par les pays occidentaux envers les pays en développement, mais aussi pour régler les nombreux différends commerciaux qui commençaient à émerger entre l'Europe et l'Amérique du Nord.

La transformation et l'élargissement de l'OECE présentaient certains attraits. Mais qu'advierait-il des innombrables décisions auxquelles étaient alors astreints les États européens? S'appliqueraient-elles aux nouveaux membres? Certains Européens ont vu dans ce projet d'élargissement l'occasion rêvée de revenir sur les ententes qu'ils avaient eu de la difficulté à mettre en œuvre. La nouvelle organisation, l'OCDE, reprendrait-elle à son compte les engagements conclus dans le cadre de l'OECE? Au terme de débats houleux, les partenaires trouvèrent un compromis : toutes les décisions de l'OECE seraient maintenues, sous réserve qu'elles soient confirmées par un vote unanime des membres de l'OCDE (Griffiths, 1997, p. 247).

En 1961, les membres de l'OECE ainsi que le Canada et les États-Unis ont ainsi entrepris de poursuivre le travail amorcé par le Plan Marshall, mais dans une optique un peu différente : « [II] ne pouvait être question d'affaiblir les relations économiques avec les deux puissances nord-américaines sorties intactes de la guerre, mais il fallait désormais les établir sur de nouvelles bases. Il était crucial, enfin, de mettre au point les principes d'une coopération et de la solidarité nécessaires avec le monde extérieur. [...] La prospérité pose elle aussi des problèmes » (Chavranski, 1997, p. 7).

Ce n'est qu'au terme de longues négociations que le statut juridique, les conventions adoptées dans le cadre de l'OECE et la culture institutionnelle de cette organisation née au lendemain de la guerre ont pu être transférés à l'OCDE. Ils ont forgé l'Organisation que nous connaissons à l'heure actuelle.

L'importance que l'OCDE accorde à la pression des pairs, au consensus ainsi qu'au maintien d'un ensemble cohérent de traits opérationnels remonte donc au contexte historique et culturel des pays de l'Europe occidentale de

l'après-guerre qui ont créé cette instance avec leurs deux partenaires nord-américains. Il est à souligner que tous ces États sont liés par une homogénéité culturelle très forte, homogénéité qui s'explique par un passé historique commun.

1.2 Les règles fondamentales de conduite et les valeurs institutionnelles de l'OCDE

Il convient de souligner d'emblée le caractère pragmatique du processus de négociation de l'OCDE. Cette approche vise la conclusion d'ententes sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, sur leurs modalités et sur les structures que tous les pays membres pourront implanter parce qu'elles émaneront de décisions consensuelles. De par ses fondements mêmes, le processus de l'OCDE produit des fruits que les pays membres jugent raisonnables et acceptables. Les politiques adoptées sont généralement considérées comme pertinentes et opportunes, et elles peuvent être facilement adaptées aux besoins spécifiques des pays membres concernés. L'adaptabilité des politiques définies par consensus constitue le cœur même du processus très subtil de l'OCDE. Si un pays adapte une politique d'une manière qui semble contraire à l'esprit des modalités ou des structures convenues par l'ensemble des membres, ce hiatus sera examiné de près lors de l'évaluation par les pairs. Le processus de l'OCDE est donc intrinsèquement itératif. Certains peuvent le considérer comme extrêmement lent et fastidieux; on leur répondra qu'il génère en bout de ligne des ententes unanimement acceptées et suffisamment flexibles pour durer.

Au fil des ans, les membres de l'OCDE ont graduellement agrandi la sphère de leurs travaux. Dans plusieurs cas, l'abaissement des obstacles au commerce et l'implantation de bases communes pour les échanges se sont traduits par la mise en commun de connaissances concernant les pratiques les plus efficaces ou les plus prometteuses dans des domaines pour lesquels les pays membres ne sont pas en concurrence entre eux. On citera pour exemple les recherches sur la santé ou l'instruction. Dans ces cas, l'obtention d'un consensus et l'application du processus habituel des négociations s'avèrent moins critiques : la coopération porte plutôt sur la mise en commun des savoirs développés par les partenaires.

La réussite de l'OCDE repose sur un modèle de coopération régionale et internationale qui comporte trois éléments de base :

- L'adhésion à un régime supranational de politiques fondé sur le respect des droits humains, la gouvernance démocratique et l'économie de marché (voir chapitre 2);
- Le respect d'un certain nombre de règles fondamentales de conduite (l'objet du présent chapitre);
- La mise en œuvre de techniques et de compétences bien précises dans le processus décisionnel collectif.

En ce qui concerne les rencontres et les procédures, les règles de l'OCDE prévoient notamment que les pays membres doivent s'entendre préalablement sur un ordre du jour (un programme d'action) devant permettre d'atteindre des objectifs concrets déterminés d'avance. Ce mode de fonctionnement permet d'accomplir une mission opérationnelle pratique conçue pour atteindre des objectifs tangibles et réaliser des progrès observables et bien réels. Le premier fruit de leurs rencontres consiste en l'adoption de politiques ou de modalités qui découlent d'une analyse commune des faits, mais qui autorisent évidemment certaines variantes dans la mise en œuvre, selon la situation de chacun des pays, sous réserve qu'elles soient cohérentes et restent compatibles avec l'essentiel des éléments convenus. Très souvent, ce processus mène, dans l'ensemble des pays membres, à l'adoption de politiques nationales qui seront implantées grâce à des mécanismes subtils, mais efficaces, de pression des pairs.

À l'origine de l'OCDE, il est probable que c'est la position de force des puissances victorieuses (Canada, Royaume-Uni et États-Unis) qui a conféré à cette organisation son caractère très anglo-saxon. Le fonctionnement même de l'OCDE présente ainsi des traits caractéristiques des systèmes judiciaires reposant sur la jurisprudence : l'observance des précédents et l'interprétation souple, plutôt que l'application littérale, des lois et des règlements. L'OCDE est donc riche en exceptions, engagements d'honneur et accords verbaux qui évoluent constamment. À cet égard, elle s'inscrit dans la droite ligne de la tradition du droit anglais. Au début de son activité, cette filiation lui a d'ailleurs valu le surnom de « Whitehall-sur-Seine ». Depuis, cette culture dominante initiale a connu plusieurs réorientations. Le succès de l'Organisation se fonde sur le compromis et l'adaptabilité aux réalités locales, deux traits dont témoignent non seulement son processus d'ensemble, mais aussi sa configuration et ses mécanismes organisationnels ainsi que ses comportements collectifs.

L'OCDE se caractérise également par le recours aux méthodes scientifiques reconnues, en particulier l'utilisation des résultats de recherches et l'analyse objective des faits pertinents, pour alimenter l'élaboration des solu-

tions. Sa méthode d'examen par les pairs n'est pas non plus sans rappeler cette tradition solidement enracinée dans le monde de la recherche et de la publication scientifiques.

L'approche retenue par l'OCDE tient du pragmatisme politique et de la recherche de solutions validées par l'empirisme. Les gouvernements qui participent aux travaux de l'Organisation se sont graduellement habitués à voir leurs décisions et actions disséquées par le Secrétariat en présence de leurs pairs. Ils en sont ainsi venus à comprendre et apprécier la nécessité d'harmoniser leurs comptabilités nationales et de rendre leurs données et analyses économiques publiques et donc, accessibles non seulement aux États rivaux, mais aussi, ce qui est encore plus audacieux, aux détracteurs qui les critiquent à l'intérieur de leurs frontières, et à leurs partis d'opposition. Ce mécanisme a permis d'intensifier régulièrement la transparence de l'activité gouvernementale, y compris dans des secteurs restés jusque-là relativement opaques même dans les démocraties. Peu à peu, les pays membres ont appris à mieux mesurer l'influence indirecte que les pratiques démocratiques telles que l'évaluation par les pairs peuvent avoir sur l'amélioration de la qualité de vie et de la prospérité individuelles autant que collectives.

La théorie des jeux, un éclairage instructif

Pour parcourir les voies tracées par l'OCDE, il faut tout d'abord « désactiver volontairement » sa propre incrédulité. La théorie des jeux nous fournit quelques métaphores très utiles pour comprendre le « mystère de l'OCDE ». Le dilemme du prisonnier en est un grand classique. Il nous aidera à mieux cerner les problèmes qui étaient ceux des États européens à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La deuxième métaphore, celle des cochons rationnels, est moins connue. Elle nous aidera à comprendre l'approche retenue pour sortir les Européens du piège auquel ils semblaient incapables d'échapper. En cherchant à induire des habitudes allant à contre-courant des idées reçues du temps, le Plan Marshall a véritablement constitué un pari audacieux et novateur. La métaphore des cochons rationnels nous permettra de démontrer ses mécanismes intrinsèques.

Encadré 3.2

Le dilemme du prisonnier

Al Fresco et Des Jardins viennent d'être arrêtés pour vagabondage. Ils sont soupçonnés d'avoir participé à un cambriolage, mais les preuves sont insuffisantes pour les condamner. Le procureur les interroge dans deux cellules séparées et propose à chacun d'eux le même marché : « Si tu avoues et que ton ami ne le fait pas, tu seras

libéré et ton ami sera accusé du cambriolage; il sera condamné à 15 mois de prison. Et vice versa : si ton ami avoue et que tu continues à nier, il sera libéré et tu passeras 15 mois en prison. Si vous avouez tous les deux, vous serez condamnés à une peine relativement clément de 8 mois d'emprisonnement. Si aucun de vous deux n'avoue, vous serez accusés de vagabondage simple et passerez 1 mois à l'ombre.

SI	Des avoue	Des n'avoue pas
Al avoue	Al est condamné à 8 mois de prison.	Al est libre.
Al n'avoue pas	Al est condamné à 15 mois de prison.	Al est condamné à 1 mois de prison.

Qu'est-ce que la raison ordonne à nos deux prisonniers? Quelle logique peut-on dégager du tableau ci-dessus?

Si Al pense que Des va avouer (première colonne du tableau), il peut « choisir » entre passer 8 mois en prison (s'il avoue) ou 15 mois (s'il n'avoue pas). Dans ce cas, il a évidemment tout intérêt à avouer. Par contre, si Al pense que Des n'avouera pas (deuxième colonne du tableau), il a le « choix » entre la liberté (s'il avoue) et une condamnation à 1 mois d'incarcération (s'il n'avoue pas). Ici encore, il a tout intérêt à avouer. Indépendamment de ce que fait Des, la meilleure stratégie pour Al consiste donc à avouer. Des est dans une situation identique. Il aboutit donc à la même conclusion que son compagnon d'infortune et prend rationnellement la décision d'avouer. Le point d'équilibre de ce jeu, c'est-à-dire la conjonction des décisions rationnelles simultanées des deux joueurs, est par conséquent la suivante : les deux avouent et passent 8 mois en prison.

L'issue de ce jeu peut paraître paradoxale. Collectivement, les deux joueurs auraient avantage à ce que ni l'un ni l'autre n'avoue : dans ce cas, en effet, ils seraient condamnés à seulement 1 mois de prison, ce qui constitue un équilibre très favorable. Le jeu met donc en lumière la contradiction entre la rationalité individuelle et la rationalité collective. Chacun des deux joueurs s'en tirerait mieux si tous deux pouvaient s'entendre sur la réponse à donner au procureur, c'est-à-dire s'ils pouvaient coopérer. Mais cela leur est impossible. L'équilibre du dilemme du prisonnier n'est donc pas efficace. Ce jeu montre que, pour reprendre les termes du mathématicien Robert Aumann, les gens qui n'arrivent pas à coopérer pour leur propre bien ne sont pas nécessairement dépourvus d'intelligence ou de rationalité; dans certains cas, ils se comportent même tout à fait rationnellement.

(Source : McMillan, 1992, p. 10).

Encadré 3.3

Les cochons rationnels

On place deux cochons dans un enclos, un dominant et un dominé. L'enclos est muni à l'une de ses extrémités d'un levier sur lequel il suffit d'appuyer pour faire sortir de la nourriture à l'autre bout. En d'autres termes, le cochon qui appuie sur le levier doit tout de suite courir jusqu'à l'autre extrémité de l'enclos s'il veut manger. Du temps qu'il arrive à l'auge, l'autre cochon a déjà englouti la plus grande partie de la nourriture distribuée; néanmoins, il en reste un peu. Quand ils sont tous deux à l'auge, le cochon dominant peut empêcher le dominé de manger. En supposant que les cochons puissent raisonner en théoriciens des jeux, lequel des deux appuiera sur le levier?

Pour résoudre l'énigme, commençons par faire acte d'anthropomorphisme et dotons les cochons d'une solide capacité de déduction. Examinons tout d'abord le raisonnement du cochon dominé : « Que se passera-t-il si le dominant appuie sur le levier? Si j'appuie moi-même, j'aurai un peu à manger; mais si je n'appuie pas, j'en aurai plus. Par contre, s'il n'actionne pas le levier, j'aurai un peu à manger si j'appuie moi-même, mais rien du tout si je n'appuie pas. Par conséquent, indépendamment de ce que fait l'autre cochon, il vaut mieux que je n'actionne pas le levier. » Mettons-nous maintenant dans la tête du cochon dominant. Pour définir la stratégie la plus efficace, il doit lui-même se demander comment le cochon dominé va se comporter. Ainsi, il constate rapidement que, comme nous venons de le voir, le cochon dominé aurait dans tous les cas avantage à ne pas appuyer sur le levier. S'il suppose son compagnon d'enclos rationnel, le cochon dominant optera pour la solution la plus avantageuse pour lui dans l'hypothèse où son rival n'appuiera pas sur le levier : il a intérêt, lui, à l'actionner. La rationalité conduit donc à une conclusion étonnante : le cochon dominant appuie sur le levier, mais c'est le cochon dominé qui engloutit la plus grande partie de la nourriture. Dans ce cas, la faiblesse constitue une force... Les spécialistes du comportement animal ont réalisé des expériences similaires à celle de cette métaphore. Dans la plupart des occurrences, le cochon dominant a effectivement actionné le levier. Conclusion? Les cochons se sont vraiment comportés comme des théoriciens des jeux.

Par rapport au dilemme du prisonnier, le jeu des cochons n'induit aucune contradiction entre la rationalité individuelle et la rationalité collective. Cette métaphore illustre le fonctionnement de base de l'OCDE et pourra aider le lecteur à mieux comprendre comment cette Organisation travaille et pourquoi elle obtient de si bons résultats.

(Source : D'après McMillan, 1992, p. 11-14).

Le dilemme du prisonnier illustre toutes sortes d'interactions commerciales et économiques. Par exemple, deux pays s'interrogent rationnellement sur la formule la plus avantageuse pour leur intérêt national; ils en concluent qu'ils doivent ériger des obstacles commerciaux entre eux. Pourtant, tous deux auraient avantage à commercer sans entraves entre eux. La métaphore

des cochons rationnels est transposable à des considération moins triviales. On peut par exemple considérer que, d'une certaine manière, le général Marshall a « appuyé sur le levier » en 1947, et permis ainsi aux économies européennes de s'alimenter au flot des ressources qui lui ont alors été offertes. L'intention de son Plan était généreuse et éclairée, mais aussi égoïste. En définitive, il a bénéficié aux exportations américaines vers l'Europe et à la reconstruction des pays européens dévastés par la guerre.

1.3 La structure et les fonctions de l'OCDE

En vertu de son mandat, l'OCDE doit faciliter et coordonner l'élaboration et l'adoption de politiques visant à atteindre le niveau le plus élevé possible de croissance économique durable et d'emploi pour ses pays membres et pour le monde dans son ensemble, ainsi que l'élaboration et l'adoption de politiques multilatérales et non discriminatoires de stimulation du commerce mondial. Tous les pays industriels avancés du monde font partie des trente membres de l'Organisation.

L'OCDE mène ses activités sous la houlette de son instance directrice, le Conseil, qui est présidé par le Secrétaire général, et grâce à son réseau d'environ 120 comités et groupes de travail s'intéressant à des thèmes spécifiques, par exemple le transport maritime, la concurrence, les politiques scientifiques et technologiques. Le Secrétariat de l'OCDE exécute les tâches qui lui sont confiées par le Conseil et par les comités. Le Conseil approuve les décisions et les recommandations. En général, ses décisions doivent être prises à l'unanimité (par consensus). Un Comité exécutif présidé par l'un des ambassadeurs délégués auprès de l'OCDE assure la supervision quotidienne des activités de l'Organisation. Le Secrétariat général a pour mission d'administrer la mise en œuvre des décisions du Conseil et du Comité exécutif. Les politiques adoptées sont ensuite implantées par les systèmes nationaux de chacun des pays membres. Cette implantation est évaluée au sein de chacun des comités. La pression des pairs exercée par les gouvernements des autres pays membres constitue un moyen efficace de faire respecter les recommandations de l'OCDE, et contribue à l'harmonisation des politiques entre les pays membres.

Pour chacun des comités, les représentants des ministères nationaux responsables du secteur d'activité considéré assistent aux rencontres et, en collaboration avec les experts du Secrétariat, suivent les progrès réalisés, proposent des idées pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, traitent les problèmes spécifiques soulevés par les pays membres, et fixent les

normes et les lignes directrices qui encadreront la diffusion de l'information et l'application des politiques. Ils formulent en outre des recommandations pour aider le Conseil à prendre ses décisions et pour inciter les pays membres à harmoniser leurs politiques.

Ainsi qu'on l'a mentionné, l'OCDE n'est ni un organe de financement, ni une instance de mise en œuvre de programmes. Son rôle de promoteur de la coopération économique internationale consiste à examiner en continu les tendances et les politiques économiques de ses pays membres. Le Secrétariat élabore des rapports sur les politiques et les résultats économiques de chacun de ces pays; ces documents sont soumis au gouvernement concerné pour vérification, analyse et approbation, puis sont présentés au Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (*Economic Development and Review Committee* – Comité EDR). À ce stade, le pays considéré doit répondre aux questions préparées par le Secrétariat et par les autres membres. Ce mécanisme d'examen débouche généralement sur des discussions franches donnant lieu à la formulation de recommandations sur des modifications à apporter aux politiques. L'OCDE réalise également des études visant à améliorer la conception ainsi que la coordination des politiques de gestion de la croissance économique, de l'expansion commerciale et de la coopération pour le développement.

Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR) est l'un des comités les plus importants de l'OCDE. Il est chargé d'analyser les politiques et les tendances économiques dans chacun des pays membres. Il joue par conséquent un rôle majeur dans le processus de surveillance multilatérale des politiques économiques appliquées dans l'OCDE. Après chacune de ses analyses, le Comité EDR publie les résultats de ses recherches ainsi que les conclusions qu'il en tire par rapport aux politiques. En pratique, les enquêtes économiques (ainsi que les examens bisannuels de l'OCDE dans son ensemble) font également état de prévisions économiques pour les 12 ou 18 mois à venir.

Le Comité de politique économique (CPÉ) est chargé des questions macroéconomiques et structurelles qui sont communes à tous les pays membres ou qui naissent des interactions entre les tendances et les politiques économiques propres à chaque pays. Ses membres sont des délégués de haut rang des ministères de l'Économie ou des Finances, ou des banques centrales des pays membres.

Fort d'environ 1 200 employés, le Secrétariat recueille les données statistiques et l'information sur les politiques auprès des gouvernements des pays membres. Il trie ces renseignements, effectue les analyses, formule des

prévisions, administre les examens de politiques, organise des rencontres, procure des services de traduction, établit des répertoires et autres documents de référence, assure le suivi des ententes convenues par les pays membres, et publie la plupart des analyses, prévisions et données statistiques dans l'Organisation. Ce sont les gouvernements des pays membres qui financent ses travaux. Les contributions nationales au budget annuel de l'OCDE sont déterminées selon le poids relatif des économies des pays membres.

L'OCDE s'est dotée de plusieurs mécanismes susceptibles de favoriser l'application de son régime international de politiques en l'absence d'un système institutionnalisé et plus structuré de gouvernance globale. Ces mécanismes fonctionnent selon les modalités consensuelles de l'OCDE et sont administrés par l'Organisation elle-même, généralement sans qu'ils disposent d'un personnel permanent ni d'un système administratif propre. Ainsi, le mécanisme qui gère les défauts de paiement des emprunteurs de fonds publics est le Club de Paris, une configuration ad hoc de l'OCDE; ce comité est maintenant autonome. Le mécanisme qui règle les problèmes découlant des subventions commerciales iniques est le règlement consensuel; ici encore, il intervient en dehors de la structure de l'OCDE, mais fonctionne en collaboration avec un comité chargé des crédits à l'exportation. Le Comité d'aide au développement (CAD) s'occupe des critères et des politiques d'aide. Cette formule d'implantation des politiques permet à l'OCDE d'atteindre un bon niveau de cohérence et de suivi (sinon d'universalité de la participation) dans l'élaboration et dans l'application du régime international de politiques régissant le comportement des États « occidentaux » dans ces matières.

Encadré 3.4

Le régime de l'OCDE et la décision de la Federal Reserve des États-Unis concernant les taux d'intérêt

Le 29 septembre 1998, la Federal Reserve [la Banque centrale] des États-Unis a décidé d'abaisser son taux d'intérêt directeur à court terme de 0,25 %. Elle répondait ainsi de manière réfléchie et délibérée à la menace d'une crise financière mondiale imminente. L'instance responsable de la politique monétaire des États-Unis tentait ainsi d'atténuer les dangers qui menaçaient les résultats économiques et la confiance financière dans son propre pays, dangers attribuables à une possible contagion planétaire, tout en aidant les marchés financiers internationaux à recouvrer leur fermeté perdue. À ce stade, le moment choisi par les autorités états-uniennes pour intervenir ainsi que les mesures qu'elles ont prises pour préserver cet équilibre délicat ont eu des répercussions d'envergure, non seulement sur la stabilité du système financier et sur la prospérité économique des États-Unis eux-mêmes, mais aussi sur les perspectives de rétablissement économique du reste du monde. Eu égard aux paramètres qui ont joué dans cette décision, la Federal Reserve des États-Unis a fait office, en réalité, de banque centrale du monde.

Cette décision monétaire a été extrêmement difficile à prendre. L'économie des États-Unis était encore forte, mais la situation financière mondiale se détériorait de jour en jour ou presque. Les capitaux fuyaient l'Asie, les Amériques et la Russie pour se réfugier dans des fonds en dollars US, beaucoup plus rassurants. Les partisans de la mise en œuvre de mesures correctrices plaidaient en faveur d'une baisse du taux d'intérêt des États-Unis dans le but d'accroître la liquidité financière, de relever le niveau général de confiance des investisseurs, et de rétablir les flux de capitaux à destination des marchés internationaux.

Le processus d'élaboration des politiques en vigueur à la Federal Reserve des États-Unis est particulièrement opaque. Néanmoins, pour prendre une décision efficace en temps opportun, cette instance devait utiliser l'information économique et financière sur laquelle les décideurs se fondent dans leur propre travail d'élaboration des politiques. La pertinence de son verdict dépendait donc de la fiabilité et de la transparence de ces données. On constate le caractère crucial de ces deux qualités à l'ampleur des répercussions du processus décisionnel (la moindre modification des taux d'intérêt touche des flux de capitaux représentant des centaines de milliards de dollars) et à l'extrême subtilité de l'équilibre à atteindre entre les préoccupations nationales et les priorités extérieures (contrer les pressions inflationnistes; maintenir la croissance; restaurer les flux de capitaux à destination des marchés internationaux).

Les sources de cette information si capitale étaient, évidemment, états-uniennes. Il convient néanmoins de souligner que l'existence de données exactes et précises sur les résultats macroéconomiques, financiers et commerciaux à l'échelle internationale, est attribuable au travail de l'OCDE. Grâce aux efforts déployés par cette Organisation pour promouvoir l'intégrité, la transparence et la normalisation de l'information économique, la Federal Reserve des États-Unis a pu disposer rapidement d'une information fiable sur les grandes articulations internationales, et prendre ainsi sa décision en toute connaissance de cause.

Par la mise en œuvre de mécanismes multilatéraux et d'un système de pression des pairs en vue d'élaborer des définitions rigoureuses et de les appliquer à la construction de données financières, monétaires, et autres données économiques et sociales, l'OCDE contribue à renforcer la crédibilité de l'information macroéconomique dans la population en général, et même au niveau intragouvernemental. Par conséquent, dans le système complexe, et fondé sur la séparation des pouvoirs, que constituent les États-Unis, la Federal Reserve peut être assurée que l'information monétaire et, d'une manière plus générale, économique, qui lui est fournie échappe aux partis pris et influences de l'Administration, du Congrès et de tout autre acteur politique. C'est cette qualité de l'information économique, conséquence de la culture de la coopération instaurée par l'OCDE, qui a permis à la Federal Reserve de prendre avec sérénité des décisions de gestion monétaire extrêmement délicates.

On ne manquera pas ici de souligner quelques liens. La capacité de la Federal Reserve à gérer d'une manière efficace la politique monétaire des États-Unis est largement déterminée par le bassin d'information fiable, transparente, normalisée et actualisée auquel elle peut puiser pour se faire une idée juste de la situation économique des États-Unis et du reste du monde. La qualité de cette information dépend, elle, des relations entre les systèmes états-uniens de comptabilité nationale et l'OCDE, agissant ici comme coordonnatrice et analyste de l'information et des mécanismes

d'élaboration des politiques des autres économies majeures du monde. Ces interactions entre la gestion macroéconomique et la production d'une information économique normalisée d'excellente qualité contribuent à instaurer un contexte propice aux flux internationaux (de capitaux et d'autres ressources) qui témoignent de l'efficacité de la coopération économique soutenue par l'OCDE.

– Martin Rudner

1.4 Le Département des Affaires économiques

Les travaux du Département des Affaires économiques de l'OCDE sont à compter au nombre des résultats appréciables obtenus par l'Organisation. Le Département s'intéresse aux problèmes macroéconomiques et structurels ainsi qu'aux interactions entre politiques et situations structurelles et macro-économiques. Il occupe une place à part dans l'OCDE en ceci qu'il apporte un point de vue économique exhaustif dans toutes les discussions entourant les politiques. La plupart des travaux du Département sont publiés; ils s'adressent toutefois avant tout aux gouvernements des pays membres qui sont représentés dans divers comités et groupes de travail. Le Département des Affaires économiques contribue d'une manière importante aux travaux du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement et à ceux du Comité de politique économique, entre autres. Ses analyses constituent le fondement d'un processus multilatéral d'examen et de suivi.

Au niveau macroéconomique, le Département analyse en continu l'actualité dans les pays membres et formule régulièrement des projections économiques à court et moyen termes. Les interactions entre les politiques et les situations des différents pays constituent un thème particulièrement important pour le Département. L'intérêt qu'il porte aux questions structurelles peut changer selon les époques. À l'heure actuelle, le Département fait porter ses analyses sur les politiques touchant notamment le travail, les réformes juridiques ou réglementaires, la gouvernance des entreprises, la répartition du revenu, la pauvreté, le développement durable et les changements climatiques, et le vieillissement des populations.

D'une manière ou d'une autre, les travaux du Département interviennent toujours dans les discussions entourant les politiques qui se tiennent dans les comités et les groupes de travail et, en définitive, dans les capitales nationales. En effet, un nombre appréciable de participants aux réunions de comité se déplacent pour l'occasion depuis les capitales de leurs pays respectifs.

Dans les comités, les discussions portent généralement sur deux axes : l'analyse de problèmes ou de politiques faisant intervenir plusieurs pays; et l'examen, pays par pays, d'un vaste éventail de modalités relatives aux politiques. Dans les comités, les questions sont généralement analysées au niveau national afin d'établir les orientations générales; celles-ci sont ensuite évaluées dans le contexte de chacun des pays, à la lumière de ses particularités propres. Enfin, une fois qu'un certain nombre de pays ont analysé et discuté les différentes possibilités d'action, les enseignements tirés des analyses effectuées au niveau national sont compilés et analysés dans une optique plurinationale. Les résultats de ce processus peuvent également avoir des répercussions sur les travaux et les priorités de l'OCDE dans son ensemble.

L'objectif premier des discussions tenues dans les comités de l'OCDE est d'aider les gouvernements à prendre des décisions qui sont judicieuses par rapport à leur propre situation et par rapport à celle des autres pays. Par conséquent, ces discussions restent en grande partie confidentielles. Néanmoins, quatre types de publications permettent de transmettre régulièrement les conclusions de l'OCDE à un vaste auditoire : ses différents rapports annuels; ses 22 journaux et revues; ses rapports d'études; et ses comptes rendus de rencontres. L'OCDE propose actuellement plus de 3 500 publications sur papier et 700 publications électroniques.

De la manière subtile, mais efficace, qui la caractérise, l'OCDE se maintient au cœur d'un discours sur les politiques qui rappelle constamment certains principes de base et qui a des répercussions concrètes importantes. Les activités de l'OCDE ainsi que les efforts qu'elle déploie pour favoriser la transparence ont contribué à vivifier les débats entourant les politiques dans tous ses pays membres, notamment en ce qui concerne les questions économiques et sociales, et à favoriser ainsi l'émergence d'une société civile dynamique et bien informée. L'OCDE joue un rôle majeur dans la mise en œuvre et le maintien des mécanismes de diffusion des connaissances et des pratiques les plus efficaces et dans la formulation de normes communes. De plus, l'Organisation a créé des dispositifs essentiels qui assurent la transparence de la gouvernance globale, intensifient la rigueur dans les comptabilités nationales, favorisent la mise en commun des savoir-faire nécessaires à l'élaboration des politiques clés de la gouvernance, et assurent le suivi de la mise en œuvre des politiques convenues ainsi que leur adaptation en continu, selon l'évolution des circonstances. Fait intéressant à constater, l'OCDE est tout à la fois productrice et réceptrice de ce discours sur les politiques. Les examens annuels par les pairs organisés par l'OCDE dans une quinzaine de secteurs majeurs ont permis de diffuser graduellement vers la société civile des données, des statistiques et des analyses des résultats de chacun des pays, et ont ainsi

renforcé la capacité individuelle et collective des citoyens et des citoyennes à faire valoir leurs points de vue et à influencer sur les politiques gouvernementales. Mieux informés, ces citoyens et citoyennes se sont mis à exiger de leurs gouvernements respectifs une information plus complète et plus exacte, des analyses plus pertinentes ainsi qu'une transparence plus grande; par effet de boucle, ils ont ainsi incité l'OCDE à creuser plusieurs questions et problèmes complexes.

De par sa fonction de diffuseur d'information, l'OCDE stimule la confiance, l'interconnectivité, le réseautage et l'adoption de normes rigoureuses dans ses pays membres. Par conséquent, les secteurs publics et les entreprises privées peuvent s'acquitter avec plus d'efficacité de leurs missions respectives. Par ailleurs, le commerce international entre les pays de l'OCDE a augmenté de manière exponentielle, stimulant l'emploi et la prospérité dans les pays membres et induisant par la bande une croissance plus soutenue dans de nombreux pays en développement, grâce aux transferts de technologie et aux investissements.

Ainsi que le montre bien Joseph E. Stiglitz, l'économie classique repose sur l'hypothèse selon laquelle l'information indispensable pour prendre de bonnes décisions économiques serait plus ou moins également répartie entre tous les acteurs et que, par conséquent, le marché fonctionne bien et la « main invisible » joue son rôle. Mais la réalité ne correspond guère à cette image d'Épinal. Souvent, l'information appartient au domaine privé et son acquisition coûte cher, ce qui induit des « asymétries informationnelles » entre les acteurs économiques. Ces asymétries génèrent des distorsions et posent problème aux décideurs qui s'en remettent entièrement aux paradigmes classiques pour orienter leur action.

La politique économique de l'offre ou de la demande ainsi que nombre d'autres modes ayant émergé dans les facultés d'économie classique marquent les politiques des gouvernements des pays membres de l'OCDE depuis quarante ans. Ce discours à mouvement de balancier influence également sur les instances dispensatrices d'aide, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales. Ces instances transposent plus ou moins directement la politique en vogue à leurs programmes et, surtout, aux « consignes » qu'elles donnent aux bénéficiaires, et qu'elles appellent généralement des « conditionnalités » – cet élégant euphémisme désignant les conditions auxquelles le destinataire doit impérativement se plier s'il veut recevoir l'aide en question. Il va sans dire qu'il lui est toujours loisible de la refuser...

L'examen minutieux de la réalité sur le terrain suscite certains doutes quant à la pertinence de ces « consignes ». Certains spécialistes du dévelop-

pement, dont j'ai joint les rangs au début des années 1980, constatent que l'information nécessaire pour prendre des décisions judicieuses est souvent si déformée, fragmentaire, voire inexistante, dans certains secteurs névralgiques, que même des consignes excellemment conçues n'auraient guère de chances de porter leurs fruits. Au début des années 1980, à l'instigation de la Banque mondiale, certains pays ont voulu se détourner du contrôle des changes pratiqué par l'État (par définition, dans ce contexte, générateur de distorsions) pour proposer quotidiennement des devises aux enchères. Cette méthode avait toutes les allures d'une solution juste et transparente. Il s'est toutefois rapidement avéré qu'elle favorisait les entreprises riches et bien informées, et qu'elle affaiblissait des activités sociales essentielles déjà chancelantes. Par exemple, les hôpitaux qui voulaient importer des médicaments de première nécessité remportaient rarement ces enchères qui les plaçaient en concurrence avec des acteurs commerciaux. « Les enchères qui se caractérisent manifestement par des asymétries informationnelles diffèrent grandement de celles qui ne sont pas touchées par de telles asymétries. Les acteurs mal informés considéreront toujours a priori qu'ils ne peuvent les gagner qu'à la condition d'enchérir à un prix trop élevé [...] » (Wilson, 1977, p. 511-518, *in* Stiglitz, 2001, p. 489).

Des recherches menées par le Club du Sahel de l'OCDE quand j'en étais le directeur nous fourniront un autre éclairage sur la production de l'information, l'élaboration des politiques et les modalités de la croissance économique. Depuis 1986, le Club du Sahel et son partenaire sahélien, le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) produisent des estimations annuelles de plus en plus précises sur les récoltes céréalières – une mission essentielle pour définir avec exactitude les besoins en aide alimentaire. Peu à peu, ce nouveau flux d'information a révélé deux distorsions majeures touchant les politiques. En 1989, il est devenu évident que les gouvernements sahéliens ainsi que les donateurs avaient surestimé la pénurie alimentaire, et que les quantités fournies au titre de l'aide dépassaient donc les besoins. Cet excédent induisait une baisse artificielle des prix, baisse qui dissuadait les agriculteurs de ces pays de cultiver leurs champs et induisait donc un recul de la production locale. Ce hiatus entre l'aide visant à accroître la production alimentaire et les programmes d'assistance fournissant des aliments aux populations devenait de plus en plus flagrant. Disposant d'une information plus exacte sur les récoltes, les pays sahéliens et les donateurs ont pu signer en 1991 une entente sur l'aide alimentaire. Ce nouveau flux informationnel a également permis d'apporter des modifications importantes aux politiques dans la plupart des pays du Sahel. Au Mali, par exemple, des lois antérieures criminalisaient l'exportation céréalière. Elles avaient certes

leur utilité en périodes de sécheresse et de pénurie; mais en dehors de ces moments difficiles, elles privaient les agriculteurs de tout accès aux marchés régionaux d'exportation. Ces lois ont été amendées, ce qui a stimulé la croissance économique. Voici une démonstration concrète de l'incidence que l'information provenant des gouvernements, à condition qu'elle soit de qualité, peut avoir sur la croissance et la prospérité.

Dans l'entre-temps, avant que les gouvernements ne changent leurs lois sur les importations et les exportations, certains commerçants sahéliens particulièrement perspicaces avaient détecté des possibilités de tirer parti de la situation tout au long des interminables frontières séparant les pays de cette région. Les études réalisées par le Club du Sahel entre 1988 et 1990 montrent qu'un commerce céréalier clandestin d'envergure avait commencé de s'organiser dans les années 1980. L'analyse des faits a vite montré que l'Afrique de l'Ouest fonctionnait en réalité comme une gigantesque zone de libre-échange à l'intérieur de laquelle les céréales (et, du moins peut-on le supposer, d'autres marchandises) traversaient les frontières en quantités importantes, sans égard pour les lois et les règlements en vigueur. Ayant pris connaissance de ces données, les experts ainsi que les représentants des donateurs et des gouvernements sahéliens se sont d'abord interrogés sur la portée réelle de ce constat. Pour certains, cette économie au noir constituait simplement un moyen comme un autre d'atteindre l'efficacité économique en équilibrant l'offre et la demande, et ce, en dépit des politiques et des mesures de contrôle ineptes des gouvernements. Les autres rétorquaient qu'elle induisait une sous-utilisation des ressources humaines et des capitaux, une détérioration de l'efficacité de l'économie dans son ensemble et, surtout, un accroissement des écarts de revenu. Leur argumentation se fondait en grande partie sur le fait que les acteurs qui avaient accès à l'information étaient généralement aussi ceux qui, à la base, possédaient les ressources : ils pouvaient par conséquent soudoyer fonctionnaires et spécialistes pour leur acheter les statistiques les plus stratégiques. De leur côté, les agriculteurs recevaient rarement leur juste part du profit, car ils ignoraient complètement la valeur réelle de leurs surplus exportables. En ne considérant pas l'information de cette nature comme un « bien public » et en ne prenant aucune mesure pour corriger ce déséquilibre, les gouvernements ne faisaient que creuser plus encore cette « asymétrie informationnelle ». Nous avons rapidement constaté, par exemple, que certains fonctionnaires astucieux accroissaient leurs revenus en retenant l'information plus longtemps que nécessaire, générant ainsi des pénuries artificielles. Dans un cas en particulier, des règlements ont été adoptés, qui n'avaient absolument aucun autre but que de vendre le droit de les enfreindre

ou de les contourner... La recherche de rentes rend décidément très ingénieux.

Pour reprendre les termes de Stiglitz, « en ce qui concerne la croissance, les problèmes les plus épineux se rapportent tous au développement économique. Les dysfonctionnements les plus courants du marché frappent surtout les pays les moins développés et sont généralement attribuables à des lacunes dans la production ou la diffusion de l'information. Les asymétries informationnelles génèrent une cohorte d'autres dysfonctionnements du marché, par exemple les marchés manquants, mais surtout, les défaillances des marchés des capitaux, qui rendent les entreprises frileuses face au risque et restreint leurs liquidités » (Stiglitz, 2001, p. 515-516).

Le mode de fonctionnement de l'OCDE a eu des répercussions directes sur la diversité, la quantité, la qualité et la transparence des données recueillies et rendues publiques par les gouvernements de ses pays membres. L'Organisation a ainsi contribué à améliorer les comptes nationaux, mais aussi à accroître la diversité, la portée et le degré de précision des différents recensements et autres statistiques. Elle a aussi stimulé la diffusion de l'information à l'intérieur de chacun de ses pays membres, ainsi qu'au niveau mondial. Selon le raisonnement de Stiglitz, la réduction marquée, quoique progressive, des « asymétries informationnelles » devrait permettre aux marchés de fonctionner d'une manière plus efficace, car les acteurs économiques prendraient confiance face aux investissements, élargiraient leurs sphères d'activité et créeraient de l'emploi. Par ailleurs, les observateurs s'accordent de plus en plus à considérer que l'arrivée de ces nouvelles données sur les marchés induit non seulement une augmentation de leur efficacité, mais aussi un accroissement de leur volume. Il me paraît difficile de nier que cela n'a pas un effet direct sur la croissance.

Ainsi que nous le verrons dans la quatrième partie de ce chapitre 3, le Secrétariat de l'OCDE, chaque fois qu'on lui confie la mission d'étudier un problème, commence toujours par se procurer les données pertinentes auprès de chacun des pays membres concernés et, surtout, il harmonise cette information afin de pouvoir l'analyser. Cette manière de procéder génère un bassin important de données, de statistiques et de connaissances normalisées et donc, compréhensibles par tous. Elle améliore également la qualité et la transparence de l'information fournie par les membres moins diligents. Le processus annuel d'examen par les pairs incite tous les membres de l'OCDE à fournir les meilleurs résultats possibles. En effet, les hôteliers danois peuvent obtenir et analyser les statistiques touristiques françaises avec autant de facilité que leurs concurrents français ou allemands. Ils ont également accès aux mêmes analyses

et prévisions de l'OCDE pour mesurer leurs risques et leurs bénéfices. Depuis 1947, les travaux de l'OCDE ont ainsi graduellement atténué les « asymétries informationnelles », permettant aux acteurs économiques de prendre confiance et de faire preuve d'une plus grande audace dans l'investissement, l'expansion et la création d'emplois.

1.5 Les règles fondamentales de conduite de l'OCDE

Les méthodes employées par l'OCDE sont mal comprises et ont rarement fait l'objet d'analyses fouillées de la part des experts et des universitaires.

La réussite de l'OCDE s'explique par l'application d'un modèle de coopération régionale et internationale qui repose sur trois piliers : (1) Promulgation d'un régime supranational de politiques fondé sur le respect des droits humains, la gouvernance démocratique et l'économie de marché; (2) Application de certaines règles de conduite de base dans les relations interétatiques; et (3) Mise en œuvre de techniques ciblées caractéristiques dans les négociations et les prises de décisions collectives des pays membres.

Les procédures et les règles encadrant les réunions de l'OCDE prévoient que les participants doivent s'entendre sur un ordre du jour précis menant à des résultats concrets clairement circonscrits. Ce mode de fonctionnement s'inscrit dans le cadre d'une mission opérationnelle pratique et vise la concrétisation d'objectifs tangibles et l'obtention de progrès concrets et mesurables. Les principes de base des procédures appliquées à l'OCDE sont notamment les suivants : (1) Respect de l'éthique; (2) Confiance envers le processus et les partenaires; (3) Franchise, mais toujours dans la courtoisie; (4) Engagement envers les accords conclus et promesse implicite de ne pas chercher à les rouvrir pour en tirer parti ultérieurement; et (5) Consensus fondé sur l'objectivité et sur des normes communes (nous y reviendrons en détail).

Ensemble, ces principes constituent un cadre normatif commun du comportement organisationnel et se reflètent dans le style discursif de l'OCDE et de chacun de ses membres.

Par ailleurs, l'OCDE a développé un savoir-faire de conciliation des opinions et d'établissement de consensus qui lui est propre. Les mécanismes suivants lui permettent d'atteindre ces objectifs : (1) Révisions par les pairs régulièrement mises en œuvre; (2) Application de normes communes; (3) Tenue de réunions bien structurées; et (4) Transparence des processus.

1.6 L'étiquette à l'OCDE : les préceptes comportementaux non écrits

Les règles du jeu implicites

La culture institutionnelle de l'OCDE accorde une place importante aux interactions informelles et au respect de quelques règles non écrites que, faute d'un meilleur terme, nous regrouperons sous la rubrique « étiquette et décorum ». En un mot, ces principes, implicites et non écrits pour la plupart, constituent l'essentiel du cadre qui régit le comportement des joueurs dans l'Organisation. Sans ces règles complémentaires, le consensus resterait inimaginable, et l'examen par les pairs tournerait à l'imposture.

Les engagements fondamentaux des États (travailler ensemble; soumettre leurs politiques économiques à la révision des pairs; fournir à l'OCDE toute l'information dont elle a besoin) ont donné lieu à ce que l'on pourrait appeler « l'étiquette à l'OCDE ». Nous les résumons ci-dessous. Nous y reviendrons plus en détail.

Travailler ensemble

- Le code d'éthique le plus important de l'Organisation s'apparente par certains traits à celui d'un « club britannique » à l'ancienne.
- Toutes les décisions sont prises à l'unanimité (par consensus).
- En s'engageant à travailler ensemble, les États membres ne renoncent en rien à leur souveraineté – contrairement à ce que certains d'entre eux ont fait plus récemment en s'associant à la Communauté européenne. Même quand ils signent une convention, par exemple la Convention contre la corruption, ils ne s'astreignent à aucune obligation envers quelque décision majoritaire que ce soit. En outre, comme il n'existe aucun mécanisme formel de mise en œuvre, la conduite de chacun des États reste en quelque sorte entièrement volontaire.
- La règle du consensus, cependant, est soumise à certaines exceptions et certains compromis qui la rendent moins contraignante.
- Les décisions formelles sont rares : depuis 1961, on en dénombre peut-être une cinquantaine tout au plus (ce chiffre ne tient pas compte des résolutions prises dans le cadre des budgets annuels pour le fonctionnement du Secrétariat). Pour l'essentiel, les fruits du travail de l'OCDE consistent en un ensemble d'engagements devenant progressivement moins formels et contraignants.

- De nombreux accords partiels sont conclus au cours du processus : une fois qu'une telle décision est prise, la question est considérée comme close et ne doit pas être rouverte (Bonvin, 1998, p. 22). Cette autre règle propre à l'OCDE lui a permis de réaliser des progrès réguliers sur le long terme. Ce principe solidement enraciné dans le mode de fonctionnement de l'Organisation et respecté à la lettre donne aux participants la possibilité de régler les problèmes étape par étape, en les « verrouillant » à mesure qu'ils les concluent. Cette méthode constitue également l'une des caractéristiques centrales de l'élaboration des procès-verbaux des réunions. Nous y reviendrons au chapitre 4.
- En vertu des règlements de l'OCDE, chacun des pays membres doit assumer une certaine partie du budget de fonctionnement de l'Organisation, selon une formule de partage des charges reposant sur la taille et sur le niveau de vie des pays. En plus des activités qui concernent tous les membres, ceux-ci peuvent contribuer volontairement au financement d'activités auxquelles ils attachent une importance particulière. L'OCDE compte cinq organismes affiliés, notamment l'Agence internationale de l'énergie, qui a été créée et qui est entièrement financée par des sous-groupes de pays membres. Ce mécanisme permet aussi de contourner l'impératif rigide du consensus.
- Le respect du processus consensuel est assuré par la pression des pairs, c'est-à-dire une contrainte morale et politique qui peut s'avérer extrêmement efficace, mais qui se distingue nettement des obligations découlant d'engagements formels (Bonvin, 1998, p. 50).
- Depuis quatre décennies, cette pratique de la collaboration a permis à l'Organisation de s'éloigner du mécanisme de négociation qu'elle était à l'origine pour devenir un terrain d'entente commun à tous les membres ainsi qu'une vaste machine d'apprentissage collectif dans laquelle tous les participants, y compris le Secrétariat de l'Organisation, apprennent les uns des autres. L'ampleur, l'exactitude et la pertinence des connaissances, qui sont fondées sur l'analyse comparative et sur les pratiques les plus prometteuses, permettent aux gouvernements des pays membres de surmonter certains obstacles auxquels ils se heurtent à l'intérieur de leurs frontières, en particulier les pressions de certains groupes d'intérêts dont les résistances s'expliquent souvent par la peur et l'ignorance.

L'examen par les pairs

- Il est important ici d'établir une distinction claire entre la pression des pairs, qui, ainsi que nous l'avons souligné plus haut, contribue à l'obtention de consensus, et l'examen par les pairs. Ce sujet sera analysé en détail au chapitre 4. Il convient néanmoins à ce stade de comprendre que l'examen par les pairs consiste à convoquer les représentants d'autres pays membres pour « juger » les résultats obtenus par un autre pays.
- Tous les pays membres, sans exception, doivent soumettre leurs politiques à l'évaluation de leurs pairs et répondre aux questions que ceux-ci pourraient avoir à leur poser.
- Plusieurs mécanismes ont été mis en place pour éviter les malaises ou vendettas entre représentants nationaux. Par exemple, une période de 10 ans sépare l'évaluation d'un pays par un autre de l'évaluation du second par le premier (voir tableau 3.2 et chapitre 4).
- Rien ne changerait jamais si les administrations nationales ne faisaient pas preuve d'une certaine ouverture et d'une bonne flexibilité. Elles doivent dans une certaine mesure être « poreuses », c'est-à-dire « absorber » les commentaires qui leur sont soumis et modifier leurs habitudes, règles et procédures, et même parfois leurs lois, à la lumière des recommandations « informelles » de l'OCDE. Ces recommandations n'ont pas force légale; certains peuvent même les considérer comme de simples déclarations de principe, intéressantes, mais non contraignantes.
- Ce mode de fonctionnement exige de la part des autorités des États membres une bonne dose de discipline ainsi qu'un respect profond envers les accords politiques conclus. Les fonctionnaires qui mettent en œuvre ces accords informels à l'intérieur des frontières de leurs pays respectifs agissent probablement ainsi pour « préserver l'honneur » de leur gouvernement – aussi surannée cette considération puisse-t-elle paraître dans ce monde moderne apparemment gouverné tout entier par les intérêts particuliers et la géopolitique. L'honneur entretient des liens étroits avec la préservation de l'ordre et de la stabilité par le respect des traditions et la pérennité des institutions (Berger, p. 89-90). Anéantis par la Deuxième Guerre mondiale, les Européens aspiraient à l'ordre, à la dignité nationale, à la stabilité institutionnelle. Cela explique la facilité relative avec laquelle les ententes conclues au sein de l'OCDE (et, avant elle, l'OECE) ont été respectées : l'honneur national représentait une dimension incontournable de la reconstruction d'une Europe stable et pacifique.

- La plupart des décisions prises par les représentants nationaux, quel que soit leur rang, n'exigent pas d'être approuvées par le ministre concerné; le *modus operandi* de l'OCDE repose sur un transfert bien réel des pouvoirs vers les échelons inférieurs de l'administration.
- Le système ne peut fonctionner qu'à la condition que les États membres, en particulier les plus importants d'entre eux, soient sincèrement disposés à inventer et, le cas échéant, implanter une nouvelle approche commune.
- Le respect des relations de pouvoir constitue également l'une des règles non écrites de la collectivité. Tous les États sont égaux entre eux dans le processus consensuel... mais certains le sont plus que d'autres. Les membres les plus importants, les États-Unis en tête, ont toujours moins de difficulté à imposer leurs vues aux autres; à l'inverse, leur opposition constitue presque à coup sûr un obstacle insurmontable à la poursuite du projet. Ces relations de pouvoir peuvent toutefois évoluer avec le temps. Il apparaît par exemple clairement que la suprématie dont jouissaient autrefois les États-Unis est aujourd'hui partagée par les grands pays européens (dans la mesure où ils peuvent s'entendre entre eux) et par le Japon. Certains représentants affirment que les examens par les pairs sont souvent plus directs et plus francs avec les petits pays qu'avec les grands.

Fournir à l'OCDE toute l'information dont elle a besoin

- La méthode de collecte des données est très précise et structurée. L'information et les études sont rendues publiques et cette politique de publication renforce le système dans son intégralité (nous y reviendrons au point 5.3).
- Par contre, les procès-verbaux des discussions internes à l'Organisation, puisqu'elles se caractérisent par une grande franchise, sont considérés comme appartenant aux membres eux-mêmes et ne sont donc pas toujours rendus publics. En fait, certains débats sont si « francs » et d'une telle importance stratégique qu'ils sont réservés à un groupe restreint de membres. C'est le cas par exemple des travaux du Groupe de travail n° 3 (questions économiques), auquel ne participent que 11 pays membres (Chavranski, 1997, p. 63). Les procès-verbaux de ses réunions ne sont communiqués aux autres membres de l'OCDE que d'une manière très restreinte.

- Cette obligation de franchise induit une autre règle d'étiquette de la part des membres : la confidentialité des débats est rigoureusement respectée. Aucun membre n'envisagerait même de divulguer dans un autre forum, pour l'utiliser à son avantage, une information secrète qu'il aurait apprise dans une rencontre de l'Organisation. La confiance réciproque est un bien précieux qui ne s'acquiert qu'à force de temps et qui peut être très facilement détruit. Sans elle, toute la structure de l'OCDE s'effondrerait comme un château de cartes.
- L'OCDE ne promulgue pas de dogmes; néanmoins, certains courants de pensée s'y expriment de manière prédominante. Cette réserve relative explique le ton de ses travaux. Il serait « de mauvais goût » de formuler des jugements dogmatiques : ceux-ci sont laissés aux experts et chercheurs nationaux ainsi qu'aux politiciens. Par conséquent, le style rédactionnel de l'Organisation est si nuancé et subtil que les lecteurs non initiés peuvent prendre erronément leur subtilité pour un manque de précision, et leurs nuances pour de la complaisance. Nous y reviendrons aux chapitres 3 et 4.
- Le Secrétariat devant en quelque sorte faire office d'arbitre vis-à-vis des administrations nationales, il était indispensable de confier au Secrétaire général des pouvoirs clairs et relativement importants en matière de planification du personnel et de nominations. (Nous y reviendrons en détail au point 5.1.)

Ensemble, ces principes établissent un cadre normatif commun du comportement organisationnel et s'expriment dans le style discursif de l'OCDE et de chacun de ses pays membres. Récemment, quelques ONG ont été invitées à participer à des groupes de travail, ce qui pose une question d'importance : accepteront-elles d'observer ces règles créées par des fonctionnaires et pour des fonctionnaires?

DEUXIÈME PARTIE

UN RÉSEAU ANIMÉ PAR LA PRESSION DES PAIRS

Le lecteur aura compris à ce stade que l'OCDE n'est pas une institution internationale comme les autres, et que ses règles organisationnelles ne sauraient être analysées au moyen des méthodes descriptives traditionnelles. L'OCDE est en fait un réseau ou, pour reprendre les termes de Pierre Vinde, ancien Secrétaire général adjoint, une conférence multisectorielle intergou-

vernementale permanente. Ce diagnostic est confirmé par le fait que le budget annuel du Secrétariat de l'OCDE est plus ou moins équivalent aux coûts (estimés) incombant à ses membres pour assister aux rencontres à Paris et pour y maintenir en permanence leurs délégations nationales. On sait peu que 40 000 représentants des capitales et des administrations nationales assistent à différents types de rencontres portant sur les travaux de plus de 140 comités et groupes de travail, pour un total de 2 829 jours de réunion (données de 1997). Pierre Vinde, qui a été le premier à tenter d'évaluer ces coûts relatifs, a établi que le ratio entre les coûts directs incombant aux membres et les coûts de fonctionnement du Secrétariat est de 1/1. Ce ratio place l'OCDE à part de toutes les autres instances internationales. Dans un rapport publié en décembre 2002, Pierre Vinde examinait dans le détail les coûts relatifs incombant à la Suède. Ses recherches ont révélé des tendances tout à fait remarquables. Le Gouvernement suédois dépense environ 85 millions de couronnes (SEK) [7,75 SEK = 1 USD, chiffre du 8 mai 2004] par an pour participer à l'OCDE. Ce montant représente sa contribution obligatoire de 14 à 15 millions SEK au titre des Parties I et II, à laquelle il ajoute une contribution volontaire de 10 millions SEK. Le coût direct qui incombe à la Suède en contrepartie de sa participation à ce réseau est donc d'environ 65 millions SEK, soit deux fois sa contribution au fonctionnement du Secrétariat. Le ratio étant supérieur à 1/1, on peut en conclure que la Suède réalise un excellent investissement en finançant le Secrétariat, le noyau d'un réseau de premier plan. Cependant, ces constatations ne s'appliquent peut-être pas à un pays tel que les États-Unis, dont la contribution représente 25 % du coût de fonctionnement du Secrétariat. Dans ce cas, le ratio est probablement inférieur à 1/1. Ceci pourrait expliquer en partie que la délégation états-unienne plaide depuis quelque temps en faveur d'une réduction significative des coûts de fonctionnement du Secrétariat, alors que les pays membres plus petits, par exemple la Suède, ont accepté le principe de la compensation volontaire du déficit de capacité.

Du point de vue organisationnel, un réseau tel que l'OCDE se distingue nettement des institutions en ce qu'il se compose de pays qui y participent librement et qui ne sont jamais soumis à la discipline ou à l'autorité d'une hiérarchie conventionnelle. Les membres peuvent, à leur entière guise, prendre part à des ententes ou des accords contraignants; mais ils ne peuvent jamais être obligés de le faire. Même les votes majoritaires n'ont pas toujours de prise sur eux. Pour qu'un concept, une idée ou une politique soit adopté et traduit en une pratique générale, chacun des participants du réseau doit reconnaître ses qualités intrinsèques et l'accepter. À tout le moins, il doit le considérer comme suffisamment intéressant pour continuer à faire partie du groupe ou

se rallier au projet pour d'autres raisons. Il peut arriver à l'occasion que la majorité décide d'aller de l'avant et laisse quelques traînants derrière elle, suspendant ainsi l'application de la règle du consensus dans l'espoir que les « laissés pour compte » finiront par adhérer au point de vue du groupe. De telles situations constituent toutefois l'exception et ne doivent jamais durer très longtemps. Pour fonctionner efficacement, tout réseau doit être pourvu de mécanismes permettant que des décisions soient prises et appliquées.

2.1 La pression des pairs

La pression des pairs peut être considérée comme le pivot de cette méthode de prise de décisions collectives. Avec son corollaire, l'évaluation (ou examen) par les pairs, elle constitue un moteur organisationnel qui fait avancer les participants dans leurs discussions et qui alimente la progression des procédures. Nous y reviendrons plus en détail au chapitre 4. Il est important néanmoins de distinguer à ce stade l'examen (ou évaluation) par les pairs tel qu'on le pratique à l'OCDE, d'une part, et dans l'univers scientifique, d'autre part. Les deux conceptions présentent cependant plusieurs points communs. Dans certains cas, elles fonctionnent même en tandem.

Les négociations entourant les décisions collectives connaissent trois moments pendant lesquels l'évaluation par les pairs semble la plus efficace :

- a) Le groupe se dote d'un programme d'action commun;
- b) Il formule et choisit les possibilités d'action qui s'offrent à lui en matière de politiques;
- c) Il assure le suivi, l'évaluation et la mise en œuvre des possibilités d'action adoptées, et ce, au moyen de l'examen par les pairs.

Définition d'un programme d'action commun : deux exemples opposés

Des exemples nous permettront de mieux comprendre cette manière de procéder. On trouvera ci-après l'étude de deux cas de pressions exercées par les pairs relativement aux subventions accordées par les États membres à leurs secteurs agricoles et industriels. Depuis le début des années 1980, de nombreux gouvernements reconnaissent la nécessité des ajustements structurels. Les méthodes de stimulation de la production, en particulier les subventions ciblées, ont très bien fonctionné en ceci notamment qu'elles ont permis de relancer l'économie européenne. Mais elles ont aussi entraîné leur lot d'effets pervers : en particulier, elles ont donné naissance à de nouvelles

formes de protectionnisme qui vont évidemment à l'encontre de l'esprit de coopération caractéristique de l'OCDE.

Dans notre premier exemple, les membres de l'OCDE ont réussi à surmonter leurs objections « viscérales » et, depuis 1988, l'Organisation publie un rapport annuel détaillé proposant une analyse comparative des subventions offertes par chacun des pays membres à son secteur agricole – *Politiques, marchés et échanges agricoles : suivi et évaluation*. En rendant publique une information qui était autrefois cachée et en permettant de comparer objectivement les résultats obtenus par les différents pays, ce rapport a une influence de plus en plus grande sur les débats dans ce domaine.

À l'inverse, plusieurs tentatives ont été faites d'appliquer un processus similaire aux subventions industrielles. À chaque fois, l'un ou l'autre des membres les plus importants ont fait échouer le projet. Nous verrons ci-dessous les enseignements que nous pouvons tirer de ces deux exemples relativement aux pressions exercées par les pairs.

Les subventions agricoles

Dès sa fondation, la Communauté européenne a instauré un ensemble de politiques de stimulation de la production agricole. Le premier défi des pays partenaires consistait à résorber les pénuries alimentaires et ramener la production à son niveau d'avant la guerre. Leurs dirigeants étaient bien déterminés à ne plus jamais dépendre de sources d'approvisionnement lointaines; ainsi, ils pourraient préserver la sécurité alimentaire de leurs populations si jamais la Guerre froide tournait au conflit armé. C'est en Finlande que la crainte d'un blocus naval était la plus forte; c'est aussi là que l'agriculture est la plus protégée et la plus subventionnée.

Le soutien procuré aux agriculteurs européens consiste essentiellement à influer à la hausse sur les prix du marché au moyen de différentes taxes à l'importation et de subventions à l'exportation. Ces mécanismes constituent l'un des principaux rouages de la Politique agricole commune (PAC). Conséquence de cette stratégie, les prix sont restés élevés alors même que la production augmentait. Les pays essentiellement industriels se sont par ailleurs trouvés à financer la croissance agricole des pays de la CE mieux placés qu'eux pour l'agriculture. L'Europe constitue à cet égard un véritable bastion protectionniste.

Cette situation représente une source constante d'irritation pour les groupes de pression agricoles des États-Unis et du Canada, mais aussi de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Dans les années 1970 et au début des

années 1980, ces pays ont constamment exhorté les Européens à abandonner leur politique agricole, qu'ils considéraient comme coûteuse et génératrice de distorsions économiques nuisibles aux producteurs plus efficaces et plus concurrentiels du reste du monde. À cet argument, les Européens rétorquaient que les subventions agricoles des États-Unis s'élevaient à quelque 60 milliards USD, un chiffre qu'ils jugeaient astronomique et qui, disaient-ils, trahissait les véritables motivations des Nord-Américains : accroître leurs propres parts de marché.

Techniquement, ce problème est extraordinairement complexe, car il est bien difficile de comparer les coûts et les répercussions des mesures prises d'un pays à l'autre et, dans le cas des fédérations telles que le Canada, d'une province ou d'un État à l'autre. Ainsi, au Canada, les provinces du Québec et de l'Ontario encadrent le prix du lait par des formules dites « de gestion de l'offre ». Elles imposent à chacun de leurs producteurs un quota de production et prévoient des amendes élevées pour ceux qui les dépassent. Pour que les sacrifices demandés aux producteurs locaux ne soient pas vains, les importations doivent naturellement être restreintes. Cette formule de « gestion de l'offre » camoufle-t-elle, sous des termes élégants, de simples subventions à la production intérieure, exactement ou presque comme le fait la CE? Ou constitue-t-elle, comme l'affirment les agriculteurs canadiens, un mécanisme indispensable ne visant qu'à atténuer les dangers considérables du laisser-faire?

Le débat se serait peut-être enlisé jusqu'à la fin des temps si la PAC n'avait soulevé une nouvelle vague de critiques au sein même de la CE. Certains lui reprochent en effet de coûter cher aux consommateurs ainsi qu'aux contribuables. Mais surtout, ses détracteurs la soupçonnent de soutenir les grands producteurs parfaitement efficaces sans vraiment améliorer le revenu des petits exploitants, ni offrir une aide véritable aux régions rurales défavorisées (Chavranski, 1997, p. 92).

En définitive, sous le poids des pressions exercées par les pairs, les membres de l'OCDE ont convenu que le Secrétariat ferait la lumière sur ces questions. Ce mandat a par conséquent été inscrit à l'ordre du jour de l'Organisation. La mission du Secrétariat consistait à jouer son rôle conformément aux méthodes et procédures analysées dans la quatrième partie.

Au terme de plusieurs tentatives de compilation de statistiques comparables, et d'autant d'échecs, la Direction de l'Agriculture de l'OCDE n'a eu d'autre choix que d'inventer un nouveau concept opérationnel. S'appuyant sur « des bases techniques incontestables » (Chavranski, 1997, p. 92), le Secrétariat a développé une méthode de calcul d'« équivalents subvention à

la production » (ESP) et d'« équivalents subvention à la consommation » (ESC). Cette formule de calcul tient compte de tous les transferts financiers que chacun des pays achemine vers ses propres agriculteurs et producteurs de bétail, mais aussi des mesures de soutien qui équivalent, dans la pratique, à des subventions. Le Secrétariat a publié son premier rapport sur le sujet en 1988.

En prenant la pleine mesure du soutien agricole dans chacun des pays membres de l'OCDE, ce document a eu l'effet d'un véritable coup de tonnerre. Le montant total des différents types de mesures de soutien à l'agriculture mises en œuvre dans les pays de l'OCDE s'élevait en 1986 à 302 milliards USD pour une production totale de 534 milliards USD (selon les prix à la ferme), soit 56,5 % de la valeur de la production, ou encore plus de 2,3 % du PIB total. Dans certains pays, en particulier le Japon, la distorsion était encore plus marquée : elle pouvait atteindre les 70 %. L'analyse des faits a montré que chacun des fermiers recevait des subventions d'environ 10 000 USD dans l'Union européenne, 16 000 USD aux États-Unis et 8 000 USD au Canada. Ces pratiques généraient évidemment des distorsions économiques majeures non seulement à l'intérieur des frontières nationales, mais aussi dans le commerce international. Une autre instance de l'OCDE, le Club du Sahel, a montré ainsi que ces subventions avaient des effets très néfastes sur les producteurs des pays en développement. Les études du Club du Sahel ont révélé que, dans les années 1980, les éleveurs sahéliens avaient perdu leur marché ivoirien au profit d'exportateurs de viandes subventionnés de l'UE.

Ce n'est pas l'OCDE elle-même qui a entrepris de négocier le détail des réformes à apporter à ces pratiques. L'Organisation a simplement recommandé à ses membres de faire de leur mieux pour atteindre graduellement cet objectif. Cependant, « la mise en lumière, grâce au calcul des ESP, du poids considérable pesant sur les contribuables et les consommateurs des pays concernés, a constitué un levier jouant puissamment en faveur de la révision des politiques agricoles » (Chavranski, 1997, p. 95). Le rapport de suivi annuel du Secrétariat est devenu un document incontournable pour évaluer objectivement les progrès réalisés et pour examiner d'un œil critique les récidives et les bris de promesse.

À la fin des années 1980, cette réorientation des conceptions et des méthodes a influé sur la ronde des négociations commerciales de l'Uruguay. À l'époque, les différends entre Européens et Américains étaient si essentiels et si profonds (sans même parler du climat de suspicion qui entourait alors le protectionnisme japonais), que les négociations du GATT semblaient vouées à l'échec. La fondation, en 1991, de l'Organisation mondiale du

commerce (OMC) n'aurait peut-être jamais eu lieu sans cette injection d'une bonne dose de transparence.

Il est également à souligner que le Secrétariat de l'OCDE, en inventant les ESP, proposait bien plus qu'un simple indicateur statistique : il jetait les bases d'une langue commune à tous les pays membres. Les ESP constituent maintenant une sorte d'« espéranto » des politiques de soutien à l'agriculture.

En conclusion, cet exemple montre l'importance des pressions exercées par les pairs dans l'élaboration de programmes d'action communs et dans l'instauration de règles de suivi, mais aussi la complexité de ce processus de pressions. Pour sortir de l'impasse, les États européens qui tiraient relativement peu avantage de la PAC auraient eu à exercer des pressions considérables sur ceux qui en tiraient pleinement parti. Sinon, n'importe quel membre aurait pu à lui seul bloquer pendant très longtemps toute l'évolution de cette question. Cet exemple illustre également le rôle crucial de l'information et de la transparence dans l'amélioration de la situation économique, ainsi que nous l'avons vu au chapitre 2.

Enfin, et ce n'est pas là le moindre de ses intérêts, cet exemple nous montre à quel point il est difficile de prouver la valeur des mesures de prévention quand celles-ci sont couronnées de succès. En dépit des pressions considérables exercées par les groupes de défense des intérêts des agriculteurs, certains progrès modestes ont été réalisés depuis cette époque. En 2001, les subventions ne représentaient plus que 1,3 % du PIB et seulement 54 % de la valeur totale de la production agricole. Ces avancées peuvent paraître minimales; on se rappellera toutefois que cela aurait pu être bien pire.

Les subventions industrielles

Cependant, les problèmes ne se règlent pas toujours aussi harmonieusement dans les réseaux. Chavranski (1997, p. 91) décrit en ces termes un échec patent.

« Au début des années quatre-vingt, un certain nombre de pays – au premier rang desquels se trouvaient les États-Unis – avaient exercé, au sein de l'Organisation, une pression en vue d'améliorer la transparence dans le domaine des aides publiques à l'industrie. L'objectif était de pouvoir, dans un premier temps, prendre une vue d'ensemble de l'importance des subventions dans chaque pays membre, l'idée sous-jacente, mais non explicite, étant évidemment d'envisager, dans un deuxième temps, de les éliminer progressivement. C'était un des chapitres importants des politiques tendant à l'ajustement structurel. À

l'époque, la France avait résisté et le projet s'était enlisé jusqu'à ce qu'un compromis le fasse renaître en 1987. Des efforts considérables ont été depuis lors accomplis dans le cadre d'une procédure d'examen par les pairs, devant permettre de dégager des comparaisons internationales.

Paradoxalement, la situation actuelle est diamétralement opposée à celle du début des années quatre-vingt. Les pays européens souhaitent la poursuite du projet, tandis que Canada et États-Unis, arguant des différences institutionnelles entre pays centralisés et pays fédéraux, se sont déclarés dans l'impossibilité de fournir des informations sur les aides accordées au niveau des États ou des provinces qui, selon les informations disponibles, semblent ne pas être négligeables. Ces deux pays, apparemment surpris des premiers résultats de l'exercice, non conformes à ce qu'ils en attendaient, souhaitent maintenant freiner la réalisation du projet. De toute façon, des difficultés méthodologiques importantes subsistent, relatives notamment à l'existence de soutiens indirects de nature fiscale qu'il n'est pas facile d'appréhender.

On s'oriente désormais vers une analyse des seuls effets économiques des subventions dans les secteurs des industries des pays sur lesquels on dispose effectivement d'informations suffisantes, ce qui constitue un infléchissement notable par rapport à l'objectif initial de transparence. Cet exemple est assez caractéristique du comportement de certains États membres et de leur capacité à changer de position dès lors que les résultats d'une réflexion qu'ils réclamaient s'avèrent différents de ceux qu'ils escomptaient². »

Qu'est-ce que la théorie des jeux peut nous apprendre à ce sujet?

« La coopération n'est pas l'unique équilibre possible d'un jeu maintes et maintes fois répété. Supposons que l'une des entreprises pratique avec ténacité un prix particulièrement faible, et ce, indépendamment de ce que fait sa concurrente. Alors, la meilleure stratégie pour cette concurrente consistera à facturer le même prix très bas. [C'est bien ce qui se produit de nos jours avec les subventions industrielles dans les pays membres de l'OCDE.] La théorie des jeux ne prédit pas qu'un jeu répété débouche nécessairement sur la coopération. Elle dit simplement que cette répétition rend la coopération possible. Le comportement rationnel des joueurs peut toutefois mener à différents résultats; en particulier, il est tout à fait possible qu'ils se retrouvent coincés dans un équilibre médiocre. La coopération n'est que l'un des résultats possibles de la répétition du jeu. La conclusion, regrettamment, reste

2. Il est à souligner que cette question s'inscrit maintenant dans le mandat de l'Organisation mondiale du commerce. La mise en place d'une approche différente pourrait modifier cette pratique qui, fondamentalement, contrevient à toutes les règles de base du juste commerce entre les pays.

donc indéterminée. À la question : *Est-il avantageux de se montrer digne de confiance?*, on ne peut répondre que ceci : *Peut-être...* » (McMillan, 1992, p. 30). Telle est la réalité de tous les réseaux, y compris l'OCDE. Par conséquent, le point qu'il convient de souligner ici est le fait qu'elle a bien fonctionné dans de nombreuses circonstances cruciales. Le fait qu'elle ne fonctionne pas en certaines occasions plus rares ne doit pas être considéré comme une preuve de son échec, mais comme une exception tout à fait naturelle à la règle.

TROISIÈME PARTIE

DISCIPLINE CONSENSUELLE ET TENSIONS DYNAMIQUES

3.1 Le maintien de l'équilibre

Dans un réseau, l'équilibre s'atteint par le jeu des tensions dynamiques. Les différentes forces qui s'exercent dans la configuration doivent en tout temps s'équilibrer les unes les autres, puisqu'il n'existe aucune hiérarchie susceptible de pallier les déséquilibres occasionnels ou permanents.

On pourrait ajouter qu'à l'intérieur de chacun des pays de l'OCDE, les institutions gouvernementales préservent leur dynamisme en se frottant constamment aux tensions créées par les divergences d'intérêts et de priorités des groupes de pression, comme nous l'avons vu dans l'exemple précédent. Ainsi, les décideurs des politiques agricoles sont soumis aux pressions exercées par les fermiers, les transformateurs alimentaires et les entreprises connexes, les consommateurs et plusieurs autres groupes, y compris leur propre fonction publique. Ces tensions trouvent plus ou moins leur équilibre sur le long terme (et parfois, plutôt moins que plus), de sorte que les lois et les pratiques en vigueur restent justes, peu ou prou, envers tous les secteurs de la société. Elles se répercutent jusque dans l'OCDE elle-même. Les représentants nationaux ont le mandat d'adopter des positions qui, à plus ou moins long terme, finiront nécessairement par témoigner de la disparité des intérêts des pays concernés.

Cependant, il est dans l'ordre des choses que l'équilibre évolue. Souvent, ces évolutions résultent de l'exercice de forces politiques puissantes, et rien ni personne, dans le Secrétariat de l'OCDE, ne peut ni ne doit s'opposer à

ces changements. Par exemple, les ères Thatcher et Reagan ainsi que la fin de la Guerre froide ont induit un recul des idées favorables à l'État providence. Dans les années 1980 et jusqu'au début des années 1990, les pressions exercées par ces deux dirigeants conservateurs ont donné le coup d'envoi d'une course généralisée à l'ajustement structurel dans tous les pays de l'OCDE ou presque : le balancier s'est déplacé vers la droite. Le mandat de l'OCDE consiste cependant, entre autres choses, à tenir le cap face aux modes politiques éphémères, dans toute la mesure de ses moyens, et à tenter de placer les problèmes et les débats sous un éclairage nuancé et objectif déterminé par les faits.

Une rivalité a longtemps opposé les partisans d'une approche strictement économique du secteur public et les défenseurs d'une approche plus large visant un équilibre satisfaisant entre l'efficacité des politiques et les impératifs budgétaires. Convaincus des vertus de la « main invisible » et de l'efficacité de la concurrence pour maintenir les prix à un niveau acceptable, les économistes classiques soutenaient que le secteur privé était nécessairement plus efficace que les pesantes fonctions publiques pour dispenser les services aux citoyens. Ils ont réussi à convaincre les membres de l'OCDE de privatiser bon nombre d'organismes gouvernementaux et de chercher inlassablement à réduire le montant global des coûts publics. Dans certains cas, les gouvernements ont même privatisé des monopoles naturels, par exemple les systèmes municipaux d'approvisionnement en eau, se privant au passage de l'avantage que représente la concurrence pour la discipline et le contrôle des prix. De plus, comme les entreprises privées doivent générer le plus de profits possible sans se préoccuper de redistribution, les privatisations ont évidemment entraîné leur lot de problèmes sociaux. Pour reprendre notre exemple précédent, les municipalités avaient toujours trouvé des moyens d'approvisionner en eau l'ensemble de la population, y compris les secteurs les plus pauvres. Il n'était évidemment pas question que les compagnies privées en fassent autant. Néanmoins, des transferts fiscaux bien ciblés auraient pu contrecarrer les effets néfastes de la privatisation. Mais les détracteurs de tels mécanismes se sont écriés que la segmentation de la population posait toujours problème et coûtait cher et, par conséquent, qu'elle n'était pas envisageable. Par ailleurs, plusieurs des sphères d'activité dans lesquelles les gouvernements étaient présents généraient des externalités (énergie) ou s'occupaient de biens publics (eau). Dans ces cas, le public s'avère généralement plus efficace que le privé en ceci qu'il intègre les externalités. Enfin, plusieurs imperfections du marché ainsi que les répercussions de ses défaillances frappent généralement certains segments de la société plus durement que les autres. En un mot, il faut absolument trouver l'équilibre entre la quête obsessionnelle de l'« efficacité budgétaire » et les considérations sociales, politiques et autres.

Pour s'assurer une majorité des votes, il suffit de convaincre la moitié des participants plus un. Le processus est donc bien moins fastidieux que de les convaincre tous, ce qui constitue l'exigence de base du consensus. En outre, dans les situations qui exigent le consensus, les pays participants que les discussions intéressent moins peuvent toujours attendre que les autres se soient engagés, puis « monnayer » son vote pour obtenir un avantage qui lui tient à cœur. Quand un jeu n'est joué qu'une seule fois, le principe consensuel confère un pouvoir considérable au joueur qui se rallie le dernier. Cependant, cette tactique fonctionne rarement quand le jeu se répète. Quand elle fait intervenir les mêmes joueurs, la répétition les inscrit dans axe temporel passé-avenir. Les représailles (ou les menaces de représailles) sont alors envisageables et constituent, de fait, le moyen le plus sûr d'instaurer une discipline dans le groupe (McMillan, 1992, p. 29).

Néanmoins, même ce facteur perd de son importance au fil du temps et des « parties » mettant en présence les mêmes joueurs. Quand ils ont joué le jeu un certain nombre de fois, un comportement collectif se développe et un langage commun émerge entre eux. Une autodiscipline acceptée par tous, et généralement non écrite, se fait jour. Les joueurs qui enfreignent ces règles implicites peuvent être réprimandés ou sanctionnés par les autres et, dans le pire des cas, écartés du groupe. Quand l'un des joueurs refuse de se joindre au consensus, il envoie ainsi un message très clair aux autres participants : ceux-ci n'ont d'autre choix que d'écouter attentivement les arguments du dissident et de proposer une formule consensuelle qui en tient compte. « Dans la recherche du consensus, chacun est amené à faire des concessions et, finalement, le compromis émerge après que les préoccupations essentielles, dans la mesure où elles sont compatibles entre elles, ont été prises en considération » (Chavranski, 1997, p. 43).

3.2 Les mécanismes d'atténuation de la rigueur consensuelle

Dans certains cas, les concessions et les compromis ne suffisent plus. La règle du consensus doit alors souffrir une exception. Cette disposition constitue l'un des moyens par lesquels les réseaux peuvent continuer d'évoluer sans devenir l'otage de leur membre le plus réfractaire au changement, et sans devoir se plier à la loi du plus petit commun dénominateur. L'OCDE s'est dotée de plusieurs mécanismes qui lui assurent une certaine flexibilité et qui incitent ses membres à adopter en toutes circonstances une attitude progressiste, à aller aussi loin qu'ils le peuvent dans l'acceptation des réformes, et à chercher sincèrement les meilleurs moyens d'atteindre cet objectif, autant

seuls qu'avec leurs homologues. Il existe quatre méthodes permettant d'adoucir les exigences et les entraves inhérentes à la règle du consensus.

L'autoexclusion

Dans tous les cas, le président ou la présidente de la rencontre permettra que les discussions se poursuivent, parfois pendant plusieurs mois, tant qu'aucune objection ne sera officiellement formulée. L'un des membres du groupe peut ainsi garder le silence afin de ne pas empêcher les autres d'atteindre le consensus. Cette approche est parfois moins contraignante qu'un vote officiel. Mais les membres dissidents ou indifférents peuvent aussi s'abstenir de manière officielle. Dans ce cas, la décision (ou la recommandation) ne s'appliquera pas à lui. La règle est bien différente dans l'Union européenne, où un vote majoritaire peut dans certains domaines être également contraignant pour tous les membres (Bonvin, 1998, p. 50).

L'atténuation de la force contraignante des engagements

L'OCDE peut prendre des « décisions » qui, en vertu de sa Charte, sont contraignantes pour tous ses membres. Bien que la Charte ne prévoie aucun mécanisme de sanction, ces décisions engagent l'honneur politique des États et sont à ce titre prises très au sérieux. Les États doivent en principe déployer tous les efforts nécessaires pour s'acquitter des obligations qui leur incombent du fait des décisions. L'expérience montre qu'ils respectent ces engagements. Par conséquent, tous les articles des décisions sont scrutés à la loupe et analysés par les membres jusque dans leurs moindres détails. Dans ces circonstances, l'obtention d'un consensus prend parfois beaucoup de temps. Cette forme d'engagement est donc relativement rare. Bonvin dénombre tout au plus 40 décisions depuis la fondation de l'Organisation. Parmi les mieux connues et les plus importantes figurent le Code de libération des mouvements de capitaux et le Code de libération des opérations invisibles courantes de 1961. Ces Codes ont eu une incidence déterminante sur le développement des économies en ceci qu'ils ont soutenu et renforcé l'ouverture économique, ainsi que le montre Chavranski avec élégance et conviction.

L'OCDE produit plutôt des « recommandations », plus faciles à négocier et, de surcroît, généralement respectées par les membres. Elles entrent en vigueur dès leur adoption par le Conseil et ne sont pas soumises à un processus de ratification interminable et hérissé d'embûches. Elles s'appliquent de manière flexible, ce qui permet aux États membres de s'y conformer

graduellement. Les examens par les pairs assurent une pression continue qui dissuade les membres de se soustraire aux obligations qui sont les leurs en vertu des recommandations.

Le Conseil peut également formuler des « déclarations ». Leur portée juridique est mal définie; néanmoins, comme tous les outils mis en place par l'OCDE, elles possèdent en définitive une force morale considérable. En 1997, 130 déclarations étaient ainsi en vigueur. Leur existence même montre que le Conseil possède la latitude nécessaire pour prendre des décisions additionnelles sur l'application des déclarations, et peut décider ensuite de la manière dont elles doivent être implantées. Chacune des étapes qui s'ajoutent au processus permet par conséquent de préciser et de renforcer le consensus initial.

Enfin, les membres de l'OCDE peuvent conclure des « arrangements », des ententes que l'on désigne plus généralement sous le terme d'« actes innommés » (*gentlemen's agreements*). Ces arrangements ne sont pas signés, mais le Conseil leur confère un caractère officiel en les consignant dans ses procès-verbaux (Bonvin, 1998, p. 53; Chavranski, 1995, p. 57). Il arrive à l'occasion que le Conseil décide de ne pas consigner un acte innommé – le cas se produit quand cet arrangement aborde une question politique particulièrement délicate. Ainsi, les discussions qui se tiennent dans ce contexte peuvent conduire graduellement à un consensus plus précis et plus opérationnel. L'arrangement que les spécialistes de l'aide connaissent le mieux est celui qui concerne les crédits à l'exportation, et que les principaux intéressés ont peu à peu pris l'habitude d'appeler le « consensus sur les crédits à l'exportation ». Son objectif est d'empêcher les gouvernements d'utiliser l'aide liée bilatérale pour camoufler les subventions à leurs propres exportations, une manœuvre qui serait contraire à l'esprit ainsi qu'à la lettre des ententes conclues entre les membres de l'OCDE (voir le point 3.3 du chapitre 1).

Ces considérations terminologiques illustrent la flexibilité et la subtilité qui caractérisent toutes les actions de l'Organisation, et qui lui permettent d'aller graduellement le plus loin possible.

Nomenclature des comités

Le Conseil est l'autorité suprême de l'Organisation. Chacun des pays membres y a un représentant qui possède le rang et le statut d'ambassadeur et qui dirige la délégation nationale auprès de l'Organisation. C'est le Conseil qui prend les décisions importantes, établit les comités, adopte le budget annuel.

En général, les délégations nationales sont accompagnées d'un certain nombre de conseillers spécialisés dont le mandat consiste à observer les travaux des comités (des organes subsidiaires créés par le Conseil) et à établir des rapports qui seront acheminés aux ministères concernés. Au total, les délégations nationales comprenaient près de 600 de ces diplomates en 1997. Dans les comités, les représentants ne s'interrogent pas seulement sur les idées nouvelles; ils examinent également les progrès réalisés dans certains domaines tels que la politique économique, le commerce international, la science et la technologie, l'aide au développement, ou encore les marchés financiers.

La structure des comités et des groupes de travail illustre également l'immense flexibilité de l'Organisation. Un certain nombre de groupes de travail ont en effet été mis sur pied au gré des besoins. Le consensus s'est avéré nécessaire à chaque fois, car chacun des comités exige la mobilisation des ressources du Secrétariat et car, très souvent, la constitution d'un Groupe de travail induit la création d'une nouvelle unité au sein du Secrétariat et, par conséquent, impose des coûts additionnels aux délégations des pays membres.

En plus des comités, les entités suivantes coexistent au sein de l'Organisation, ainsi que l'a établi Pierre Vinde dans son rapport interne de 1998.

- Groupe de travail d'un comité : organe subsidiaire d'un comité. Certains de ces groupes de travail ne se réunissent jamais, mais communiquent par voie électronique; on les appelle alors des « groupes de travail électroniques ».
- Groupe de travail (Sous-groupe de travail) : organe subsidiaire d'un groupe de travail de comité.
- Groupe de réflexion : organe subsidiaire ouvert, établi par un comité ou un groupe de travail de comité, et doté d'un mandat précis à durée déterminée.
- Atelier : rencontre convoquée par un organe subsidiaire pour étudier, une fois seulement, un sujet en particulier. Les termes « séminaire », « rencontre ad hoc », « séance spéciale » sont parfois utilisés pour désigner la même réalité.
- Conférence : configuration identique à l'atelier, mais à participation plus large, et qui intervient généralement à un niveau plus élevé.
- Forum : organe subsidiaire relié à un comité de l'OCDE, et se réunissant à intervalles réguliers avec la participation de pays non membres, d'autres organisations internationales et du secteur privé, en particulier,

mais pas exclusivement, pour les questions touchant l'information et la sensibilisation.

- Groupe d'experts : groupe à participation restreinte, mis sur pied par un comité ou un groupe de travail pour étudier un problème spécifique, et composé de participants choisis en fonction de leur expertise sur le sujet.
- Groupe d'orientation : organe subsidiaire à participation restreinte pouvant être mis sur pied pour superviser et orienter certaines activités ou certains projets au nom d'un comité, d'un groupe de travail de comité ou d'un sous-groupe de travail.
- En plus des rencontres de tous ces groupes se tient chaque année une « Réunion ministérielle de l'OCDE », une réunion du Conseil qui se tient au niveau des ministres plutôt qu'à celui des ambassadeurs. Cet événement rassemble les ministres des Finances et des Affaires étrangères et du Commerce de tous les pays membres. Cette Réunion ministérielle se penche sur les grandes questions touchant les économies des États membres et du reste du monde. Si nécessaire, tout comité peut par ailleurs se réunir au niveau ministériel.

Les projets financés par contributions volontaires

Le budget annuel d'exploitation de l'Organisation est établi en fonction des activités planifiées et des travaux des comités (et aussi ceux des autres groupes de travail subsidiaires que nous avons décrits ci-dessus). Chacun des pays participant doit payer une quote-part déterminée par une formule complexe de partage des charges. Les dépenses de l'Organisation sont assumées par ses pays membres selon leurs produits intérieurs bruts respectifs sur la période triennale la plus récente pour laquelle les données sont disponibles. Ce principe souffre trois exceptions : les pays les plus petits (l'Islande et le Luxembourg) ne peuvent pas payer chacun moins de 0,10 % du budget total; le pays le plus grand, les États-Unis, ne peut pas en payer plus de 25 %. L'ampleur de la contribution de chacun des membres est par conséquent calculée sur la part restante, soit 74,8 % du total (Chavranski, 1997, p. 69). Ce budget commun est analysé et approuvé par le Conseil, et il constitue ce qu'il est convenu d'appeler la « Partie I » du budget de l'OCDE.

Au fil des ans, l'Organisation a élargi son champ d'action en accueillant en son sein un certain nombre d'entités financées par une partie seulement de ses membres. Certains analystes considèrent que cette pléthore d'instances

a semé la zizanie, et donne aux populations l'impression que l'OCDE se résume à une bureaucratie bouffie. Pour eux, l'Organisation ferait mieux de se consacrer à ce qu'ils considèrent constituer son mandat premier. Ici encore, toutefois, l'Organisation s'efforce régulièrement de simplifier son administration et de réduire ses coûts. Il n'est pas dans notre intention de défendre un point de vue ou l'autre quant à l'existence des comités, agences ou autres instances, y compris ceux et celles qui appartiennent à la catégorie dite de la « Partie II ». On doit souligner néanmoins que cette manière de procéder présente trois avantages majeurs.

L'avantage le plus flagrant de cette formule est qu'elle permet de satisfaire le souhait de certains membres sans avoir à atteindre un consensus qui serait sans doute extrêmement difficile à trouver. Les entités ainsi créées avec l'appui de certains des pays membres seulement sont financées par la Partie II du budget (par opposition à la Partie I, cette portion du budget d'exploitation du Secrétariat à laquelle tous les membres contribuent). C'est par exemple le cas de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). L'AIE a été fondée au début des années 1970 dans la foulée du premier choc pétrolier. Les pays membres de l'OCDE ont constaté alors la nécessité d'établir un observatoire de l'évolution de l'offre et de la demande pétrolières qui les aiderait à préciser leurs politiques énergétiques. La France préférant faire cavalier seul en cette matière, cette nouvelle entité ne pouvait pas être créée en tant que comité de l'Organisation financé par la Partie I du budget. Elle a donc dû s'inscrire dans la catégorie des instances de la Partie II du budget organisationnel. Il est à noter que la France a par la suite été convaincue de l'avantage qu'elle aurait à se joindre à l'AIE en tant que membre à part entière.

Le deuxième avantage de cette méthode est qu'elle induit une extraordinaire diversité d'activités. Celle-ci permet aux membres d'appuyer volontairement des efforts collectifs de leur choix, ce qui raffermirait leur participation aux grands projets communs. En cela, cette formule rappelle les associations volontaires par lesquelles les citoyens participent activement à la vie dans leur collectivité. Les membres participants peuvent procurer un soutien financier ou une contribution en nature pour favoriser la concrétisation des objectifs spécifiques qu'ils considèrent comme critiques. Ces dernières années, nombreux sont d'ailleurs les pays qui ont choisi d'accroître leurs contributions volontaires. Cet enthousiasme envers ce type de projets s'exprime aussi dans le fait qu'en dépit d'un certain nombre de compressions du personnel, l'effectif global de l'OCDE n'a pas changé parce que le nombre de personnes affectées aux projets financés par les contributions volontaires a, lui, augmenté.

LA FAMILLE OCDE : UN SYSTÈME DE CERCLES CONCENTRIQUES

LE CERCLE INTÉRIEUR COMPREND LES UNITÉS DITES DE LA PARTIE I

- Coopération avec les non membres
- Politique économique
- Aide au développement
- Gestion publique
- Échanges commerciaux
- Affaires financières, fiscales et des entreprises (nombreux sous-comités)
- Politiques scientifiques et technologiques
- Éducation, emploi, travail, affaires sociales
- Agriculture
- Pêcheries

UN SDEUXIÈME CERCLE COMPREND LES UNITÉS DITES DE LA PARTIE II

- Gestion de la recherche biologique
- Systèmes agricoles
- Forum Mégascience
- Agence pour l'énergie nucléaire (AEN)
- Recherche en matière de transports routiers
- Projet Développement économique et création d'emplois locaux (*Local Economic and Employment Development* – LEED)
- Groupe d'Action financière (GAFI) et de lutte contre le blanchiment des capitaux
- Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (*Centre for Educational Research and Innovation* – CERI)
- Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT)
- Agence internationale de l'énergie (AIE)

- Programmes Produits chimiques
- Comité de l'acier
- Centre de développement

DANS UN TROISIÈME CERCLE SE TROUVENT DIVERSES ENTITÉS INDÉPENDANTES

- Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (*Institutional Management in Higher Education – IMHE*)
- Groupes de participants
- Club du Sahel

Troisième avantage, ces activités permettent à l'Organisation d'élargir son autorité morale à de nouvelles collectivités, qui peuvent alors bénéficier de la rigueur méthodologique et de la réputation de l'OCDE. Ainsi, la bibliothèque des documents publiés par le Club du Sahel fait une large part à des auteurs africains qui, en l'absence de ce débouché, pourraient difficilement voir leurs travaux distribués dans les capitales de l'Europe et de l'Amérique du Nord.

L'association d'une bonne dose de flexibilité et d'une rigueur incontestable s'est graduellement imposée comme l'actif le plus important de cette architecture moderne. Néanmoins, le processus décisionnel consensuel est peu à peu devenu plus lourd, moins maniable – ce qui s'explique peut-être par l'allègement des pressions politiques externes et par une relative prospérité économique. L'OCDE cherche depuis quelques années une solution de rechange au consensus. D'ici à ce qu'elle la trouve, elle implante des formules pragmatiques pour surmonter les obstacles spécifiques auxquels elle se heurte.

Pour bien comprendre une configuration qui risquerait sinon de paraître excessivement complexe, nous considérerons ici l'OCDE comme un système de cercles concentriques (voir schéma). Au centre se trouvent les activités pivots financées par la Partie I du budget. C'est ici que se classent les principaux comités et groupes de travail.

Le second cercle comprend les activités qui, en général, complètent celles du premier cercle et entretiennent des liens étroits avec elles. Elles sont financées par la Partie II du budget. (Les entités de la Partie II assument également une partie des frais généraux de l'Organisation.)

Le troisième cercle se compose des organisations internationales et des activités intergouvernementales qui bénéficient d'un statut autonome, mais qui, pour des raisons pratiques, ont choisi de recourir aux règles et aux services administratifs de l'OCDE. Le Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (*Institutional Management in Higher Education – IMHE*) est une activité de la Partie II; d'autres entités indépendantes ne figurent pas dans les documents budgétaires de l'OCDE.

De nombreux participants ainsi qu'un certain nombre d'observateurs trouvent cette architecture inutilement compliquée. Elle a fait l'objet d'innombrables études et discussions internes visant à en simplifier l'application et en réduire les coûts. Cependant, toute rationalisation exigerait l'abandon d'activités chères au cœur de l'une ou l'autre délégation nationale, et le consensus est toujours, par nature, très difficile à obtenir. Indépendamment de la pertinence des arguments des partisans et des détracteurs d'un programme ou d'une activité en particulier, on peut avancer que cette pléthore d'arrangements et de compromis témoigne en un certain sens de la nature même de l'Organisation, et qu'elle constitue à ce titre l'un des facteurs essentiels de sa réussite.

En fait, ces différents types de comités et d'entités, ainsi que la multiplicité des formules d'engagement, forment au total une « boîte à outils » qui sont tous différents, mais parfois d'une manière subtile et difficile à percevoir au premier coup d'œil. Entre les mains de négociateurs expérimentés, toutefois, ces outils permettent de détecter de minuscules points de consensus qui, sans eux, seraient restés cachés. Au total, tous ces efforts et toutes ces réussites partielles contribuent à renforcer l'harmonie et la paix dans le groupe. Dans un univers en constante évolution, cette boîte à outils pourrait faire figure d'instrument essentiel d'adaptabilité. Ceci étant dit, il faut reconnaître que la nomenclature des entités subsidiaires du Conseil est plutôt obscure et semble parfois manquer de cohérence. Elle présente quand même l'avantage de permettre aux pays membres d'utiliser l'une ou l'autre des « pièces » de l'architecture OCDE pour faire progresser les projets qui leur tiennent à cœur et qui, sans ce foisonnement architectural, resteraient indéfiniment à l'état d'intention.

QUATRIÈME PARTIE

ÉLABORATION DES POLITIQUES, NÉGOCIATIONS ET RECHERCHES

Le processus d'élaboration des politiques de l'OCDE est, de par sa conception même, progressif, itératif et empirique. Il progresse au rythme de ses membres. Il entraîne, pousse, tire ou attire, selon le cas, mais il passe toujours de la connaissance commune aux faits nouveaux, puis à l'élaboration de politiques concrètes. Ce processus repose également sur une formule très perfectionnée de synthèse des connaissances entourant différents sujets controversés. Il favorise la mise en œuvre de recherches internes ou indépendantes visant à jeter un éclairage nouveau sur des thèmes en émergence, et progresse vers ses objectifs par un mouvement de va-et-vient continuuel faisant appel à différentes techniques.

L'ensemble du processus peut se diviser en six étapes ou volets distincts.

1. Entente sur la définition d'un problème commun devant être examiné, puis résolu
2. Instauration d'une base de données permettant d'établir des comparaisons
3. Analyse des constats et élaboration des conclusions
4. Élaboration de prévisions et de scénarios
5. Rédaction et adoption des recommandations
6. Évaluation au moyen de l'examen par les pairs

Toutes les activités de l'Organisation ne cheminent pas selon ces six étapes. Plusieurs activités que les pays membres considèrent pourtant comme très utiles n'en comportent que quelques-unes. Ainsi, de 1961 à 2001, le Secrétariat a recueilli quantité de données sur la santé puis les a comparées entre elles. Depuis quelques années, les efforts portent plus particulièrement sur la mise en commun des informations et des expériences dans l'optique de repérer les pratiques les plus prometteuses, ou ce que certains appellent encore les « meilleures pratiques ».

Chacun des comités se compose de représentants des États membres et est dirigé par l'un d'entre eux. Les comités sont responsables de la supervision du processus dans son intégralité. Cependant, le travail de nature plutôt technique ou scientifique (étapes 2, 3, 4 et élaboration préliminaire des recommandations) incombe en premier lieu au Secrétariat. Ce sont par contre

les comités qui définissent l'ordre du jour de leurs travaux, leur programme d'action, qui adoptent les recommandations, et qui analysent les résultats des membres.

Ce processus garde en tout temps sa rigueur et sa subtilité et, dans la droite ligne de la tradition de l'Organisation, son immense flexibilité.

4.1 Une « enquête préliminaire » pour définir un programme commun d'action

Le processus s'amorce par une « enquête préliminaire » dont l'objectif est de vérifier que le dialogue entre les partenaires est envisageable et viable, et qu'il peut conduire aux buts visés. Le dialogue est considéré comme envisageable si tous les partenaires concernés acceptent de s'y prêter; il est inenvisageable dans le cas contraire (absence de consensus quant à la pertinence ou à l'opportunité du dialogue). Cette manière de fonctionner peut avoir des allures de logique circulaire; néanmoins, elle fonctionne.

La définition de la question à étudier constitue une tâche extrêmement difficile qui exige plusieurs retours en arrière et peut soulever d'innombrables interrogations : Sur quels aspects de la problématique la réflexion doit-elle plus particulièrement porter? Quels sont les sujets qui seront exclus du champ des recherches? Travaillons-nous sur une question d'envergure qui se ramifie en innombrables sous-questions, et pourrait ainsi toucher plusieurs départements et secteurs d'activité? Devrions-nous commencer par une question opérationnelle très restreinte puis l'élargir à mesure que nous progresserons dans nos travaux? Ce domaine a-t-il déjà été étudié en profondeur par d'autres organismes internationaux? Des recherches additionnelles sur le sujet seraient-elles complémentaires ou superfétatoires? Les groupes d'intérêts nationaux sont-ils puissants? Ont-ils des positions très arrêtées sur le sujet?

Toutes ces questions sont évidemment reliées aux intérêts nationaux ainsi qu'à des groupes de pression bien précis qui, au moins dans certains cas, risquent de perdre ou de gagner du fait de ce processus, selon la définition qui sera adoptée par l'OCDE.

Quand les parties se sont entendues sur le sujet à examiner, la méthode OCDE consiste à aborder les quatre étapes plus scientifiques, qui incombent clairement au Secrétariat : a) Établissement d'une base de données; b) Analyse des constats; c) Prévisions et scénarios; et d) Élaboration des recommandations (Bonvin, 1998, p. 56). Cette typologie est caractéristique de la recherche scientifique; pour faciliter la résolution de problèmes nationaux et interna-

tionaux d'ordre politique, la recherche peut toutefois suivre des modalités différentes de celles qui s'appliquent dans le monde universitaire. Elle est généralement d'une portée plus large et multidisciplinaire. Dans le jargon de l'OCDE, c'est ce que l'on appelle un projet « horizontal ».

À la fin de chacune de ces étapes, le Secrétariat présente les résultats de ses travaux au comité concerné. Les discussions qui s'ensuivent permettent aux pays membres de s'engager progressivement, mais sûrement, sur la voie des réformes.

4.2 L'établissement de bases de données fiables et comparables

Une fois que les membres ont circonscrit un problème d'intérêt commun, le Secrétariat reçoit le mandat d'établir une base de données statistiques fiables sur le sujet. Il doit pour ce faire compiler les données fournies par les États membres, mais aussi « les rendre compatibles entre elles de façon à permettre et faciliter les comparaisons internationales sur une longue période. [Pour ce faire, il doit par conséquent] élaborer des normes et des classifications [...] » (Chavranski, 1997, p. 19).

Ce travail préparatoire peut lui-même produire des résultats étonnants. Il peut notamment révéler des faits que les gouvernements ignoraient. Il peut aussi montrer des écarts importants et des divergences majeures, des variables qui s'éloignent considérablement de la moyenne. La publication de données statistiques transparentes et fiables aide les investisseurs ainsi que les agents économiques en général à prendre leurs décisions, au niveau national ou international. Par conséquent, puisque la confiance et la certitude se renforcent, les capitaux circulent plus librement et d'une manière plus efficace. Par exemple, les investisseurs ont besoin de statistiques fiables sur les déplacements touristiques pour faire construire de nouveaux hôtels (nous avons abordé ce point en détail au chapitre 2).

Enfin, ces études peuvent donner lieu à l'émergence de nouveaux concepts et de nouvelles manières de comprendre et de décrire la réalité; en un mot, elles peuvent déboucher sur l'élaboration d'un « espéranto de la gouvernance ». Ainsi que nous l'avons vu (voir l'exemple des subventions agricoles), le Secrétariat a dû inventer des indicateurs, l'ESP et l'ESC, pour comparer entre eux différents types de subventions aux agriculteurs. Autre exemple d'innovation, les parités de pouvoir d'achat (PPA, voir encadré 3.5) constituent maintenant un concept essentiel pour comparer les économies entre elles tout en corrigeant les distorsions induites par les taux de change.

4.3 L'analyse des données

À partir des données qu'il a recueillies, le Secrétariat réalise les études nécessaires. Elles sont de formats très divers, selon l'objectif visé – du résumé sommaire aux recherches originales, en passant par les comparaisons entre pays. Ces études s'apparentent aux recherches universitaires. Après tout, les analystes de l'OCDE possèdent généralement la même formation universitaire que les chercheurs des établissements d'enseignement supérieur. Ils doivent toutefois, en priorité, répondre aux questions posées par les décideurs. Leur analyse peut donc déborder du cadre habituel des recherches scientifiques.

Les conclusions et les recommandations doivent ensuite être intégrées au processus propre au comité de l'OCDE qui est concerné, et qui reste le client final de tous ces travaux. L'Organisation peut également utiliser ces analyses pour « critiquer les politiques nationales, en particulier à partir de comparaisons avec les politiques et résultats des autres pays membres [...] » (Chavranski, 1997, p. 21). Cette méthode constitue en fait une innovation sociale sans précédent.

4.4 La formulation de prévisions

Pour faciliter le processus décisionnel ainsi que l'élaboration des politiques, le Secrétariat est souvent appelé à prolonger ses analyses dans le temps afin de montrer aux États membres les conséquences prévisibles des politiques actuelles ou des modifications qui pourraient y être apportées. Cette pratique est courante dans les analyses économiques.

Ce travail prospectif est devenu graduellement la marque distinctive de l'Organisation. Il permet indirectement de « [tester] en quelque sorte la qualité des études et analyses à partir desquelles on fait ces prévisions. La crédibilité de celles-ci dépend des écarts entre les chiffres prévus dans le passé et les chiffres observés » (Bonvin, 1998, p. 60). Par conséquent, avant d'étudier les recommandations ou de discuter d'éventuelles modifications des habitudes et des lois, les pays doivent se familiariser avec les données comparatives afin de bien comprendre les résultats de l'analyse réalisée et, en définitive, d'évaluer avec exactitude les répercussions à prévoir pour les scénarios envisageables.

Encadré 3.5

Les parités de pouvoir d'achat

La première étude d'importance des PPA a été entreprise sous les auspices de l'OECE au début des années 1950, quand Milton Gilbert et Irving B. Kravis ont produit un rapport très novateur intitulé *Étude comparative des produits nationaux et du pouvoir d'achat des monnaies* (OECE, 1955). Dans les années 1960 et 1970, les travaux de ce type ont été pris en charge essentiellement par les bureaux de la statistique des Nations Unies et des Communautés européennes. Cependant, en 1982, l'OCDE a décidé qu'il devenait impératif de calculer un nouvel ensemble de PPA, qui servirait de référence à ses pays membres. Cette décision résultait en partie de l'évolution tumultueuse des taux de change entre les devises de certains de ses pays membres depuis le début des années 1980. Les taux de change sont susceptibles d'évoluer beaucoup plus rapidement, et de manière beaucoup plus marquée, que les parités de pouvoir d'achat; l'évolution de ces dernières est généralement plus discrète et plus graduelle. Les chiffres obtenus à partir des taux de change ne fournissent pas l'information dont les utilisateurs ont généralement besoin pour mesurer les différences réelles dans les niveaux de productivité ou les niveaux de vie.

Dans leur forme la plus simple, les PPA sont des prix relatifs illustrant le ratio des prix exprimés en devises nationales pour un même bien ou un même service, dans des pays différents. L'indice Big Mac du magazine *The Economist* constitue un exemple bien connu de comparaison sur un seul produit. Présenté par le magazine comme un outil de « burger-économie »; la « PPA Big Mac » est le taux de change auquel le hamburger coûterait le même prix aux États-Unis et dans les autres pays du monde. Les PPA OCDE-Eurostat, par contre, ne portent pas sur un seul produit, mais sur des groupes de produits; elles prennent par ailleurs en considération les différents niveaux d'agrégation, jusques et y compris le PIB. L'objectif est toutefois similaire : obtenir un taux de conversion des devises qui annule les écarts de prix entre les pays, et permettre des comparaisons sur volumes.

L'une des difficultés majeures des comparaisons de ce type consiste en ce que les volumes ou les prix caractérisent des économies parfois très disparates. Ainsi, les biens et les services courants dans un pays peuvent être rares dans un autre. Néanmoins, il faut trouver un terrain d'entente permettant d'établir des comparaisons significatives. Régulièrement mises en œuvre, des études portant sur des repères précis permettent de tenir la liste de produits à jour afin de maximiser la pertinence et l'exactitude des comparaisons.

Les écarts entre les PPA et les revenus calculés d'après les taux de change peuvent s'avérer considérables, ainsi qu'on le constate dans le tableau 3.1. Ainsi, le revenu par habitant de la Russie s'élève à seulement 6 % de la moyenne de l'OCDE quand on le calcule par la méthode des taux de change, mais la méthode des PPA le fait grimper à 26 %. « La méthode classique du taux de change conduit généralement à surévaluer le niveau de vie des pays riches et à sous-évaluer celui des pays pauvres » (Chavranski, 1997, p. 21).

Les formules du calcul des PPA sont décrites dans une publication de l'OCDE intitulée *Parités de pouvoir d'achat et dépenses réelles*.

Tableau 3.1
Les PPA et le PIB – Une comparaison internationale

Pays	PIB par habitant Moyenne des membres de l'OCDE = 100	
	Indice selon les PPA	Indice selon les taux de change
Allemagne (G7)	109	114
Canada (G7)	117	94
États-Unis (G7)	149	150
Fédération russe (G8)	26	6
France (G7)	102	106
Hongrie (nouveau membre)	51	21
Italie (G7)	106	91
Japon (G7)	110	158
Mexique (nouveau membre)	37	22
Pologne (nouveau membre)	40	18
Royaume-Uni (G7)	103	109
Suisse	127	161
Ukraine	16	3
<i>Source : Données de 2002, OCDE .</i>		

4.5 L'élaboration des recommandations

Contrairement aux étapes précédentes, l'élaboration des recommandations est un art plus qu'une science. Elle consiste à appliquer certains savoir-faire précis aux résultats d'une sobre analyse des faits observés, en évitant constamment les approches dogmatiques et en formulant des propositions qui déboucheront sur des améliorations réelles, dans le respect de la situation politique et de la capacité d'absorption de chacun des États concernés. Ces recommandations sont analysées en détail par les pays membres, même s'ils n'accordent parfois qu'une attention superficielle aux documents antérieurs. Cet intérêt des pays envers les recommandations s'explique par le fait que le

suivi sera effectué en fonction d'elles : puisque son évaluation dépendra des engagements qu'il aura tenus ou non, chacun des pays veille en principe à ne pas promettre plus qu'il ne pourra fournir. Tout au long du processus se joue par conséquent un jeu subtil entre, d'une part, les pressions que les pays exercent les uns sur les autres pour faire progresser les discussions et atteindre un consensus et, d'autre part, la certitude que sera mis en œuvre un examen par les pairs, l'étape finale de la démarche, qui jugera des résultats réellement obtenus. L'examen par les pairs détermine dans quelle mesure chacun des pays membres a respecté l'accord consensuel.

4.6 L'examen par les pairs

L'évaluation par les pairs constitue la clé de voûte de cette architecture à la fois fragile et robuste. Ce processus hautement structuré fait appel à des règles qui ne sont jamais laissées au hasard, compte tenu du fait que cette tâche vise à obtenir des engagements fermes de la part de gouvernements d'États souverains.

On se rappellera utilement ici que cette procédure a été imposée à des États qui émergeaient à peine d'une longue période d'hostilités. On doit souligner le tact et la diplomatie dont il a fallu faire preuve pour induire en eux une telle réorientation des valeurs et des comportements. On ne manquera pas, en même temps, de mesurer l'ampleur des défis qui ont dû être relevés : les résultats de ce travail, que nous prenons aujourd'hui pour acquis (tout autant que la prospérité économique, d'ailleurs), ne doivent en aucun cas faire oublier les obstacles qu'il a fallu surmonter pour les obtenir. Sur ce point, les analystes qui ont examiné de près la structure et le fonctionnement de l'OCDE s'accordent à considérer, sur la foi de l'observation de plus de quatre décennies de travail, que « la pression exercée par un ou plusieurs États constitue le principal moteur de réflexion et d'action au sein de l'Organisation » (Chavranski, 1997, p. 32). La chose est d'autant plus remarquable qu'il n'existe aucun mécanisme qui sanctionnerait les infractions faites aux obligations solennelles, même dans le cas des décisions. Toutes ces méthodes se recoupent et convergent vers un même but : établir que l'effort indirect, mais soutenu, s'avère plus efficace qu'un acte spectaculaire, mais isolé.

C'est le très influent Comité économique qui a poussé l'examen par les pairs le plus loin. À ce jour, il reste d'ailleurs la référence incontournable dans ce domaine. Toutefois, la méthode peut également être appliquée pour évaluer des politiques dans d'autres secteurs : social, santé, environnement. Indépendamment du sujet, les règles de base sont les mêmes. Bonvin et

Morrisson (1998) proposent une bonne description de la toute première démarche d'examen par les pairs entreprise à l'OCDE. Nous la reproduisons ci-dessous.

La première évaluation par les pairs : l'examen des situations économiques

« Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement – créé en même temps que l'OCDE en 1961 – a pour objet d'examiner annuellement la situation économique de chaque pays en s'appuyant sur le principe que l'obligation est faite à chaque pays membre de tenir l'Organisation informée de toute modification notable de sa politique économique.

La méthode de travail de ce Comité et du secrétariat qui en assure le service mérite qu'on s'y attarde un instant car elle reflète d'une façon très significative ce qui constitue la spécificité des travaux de l'OCDE.

En premier lieu, un projet de rapport est établi par le secrétariat à partir des missions qu'il effectue dans les pays concernés. Sur la base de questionnaires détaillés, des informations (statistiques, tendances...) sont rassemblées. Les experts rencontrent également les principaux responsables de la politique économique. Depuis plusieurs années, une dimension structurelle (régime des pensions, marché du travail...) a été ajoutée à ces études et les responsables nationaux concernés par cette question sont également mis à contribution. Ce projet de rapport est ensuite adressé aux autorités du pays plusieurs semaines avant la réunion du Comité.

La session du Comité dure une journée entière [Chavranski et d'autres participants considèrent que c'est trop court pour analyser à fond des documents aussi complexes et aussi riches en information] et la délégation du pays examiné est représentée par les hauts fonctionnaires des administrations intéressées. Elle présente son point de vue et précise les aspects sur lesquels elle est en désaccord avec le projet de rapport. Pour un examen donné, deux pays sont nommés examinateurs et posent un certain nombre de questions. Les représentants des autres pays interviennent ensuite. L'examen est divisé en plusieurs chapitres. Le président du Comité joue un rôle très important puisqu'il est chargé de faire émerger un consensus en particulier sur les conclusions. Ce processus est caractérisé par ce que l'on appelle « pression mutuelle » ou « pression par les pairs ». En effet, chaque pays fait face à la pression des autres pays pour que les orientations de ses politiques nationales soient convergentes avec celles de la zone. Un pays examinateur, qui pourrait

être tenté de prendre des positions très radicales, n'oublie jamais que plus tard, il sera, à son tour, le pays examiné. De plus, la régularité des examens contribue à une sorte d'engagement sur la parole donnée : si un pays s'est engagé devant le Comité à progresser dans telle ou telle voie, il en sera comptable au prochain examen.

Un rapport définitif est ensuite établi entre le secrétariat et le pays examiné puis envoyé au Comité pour approbation écrite. Il est ensuite publié en anglais, en français et souvent dans la langue du pays si celle-ci est différente. Cette publication fait en général l'objet d'une large couverture médiatique parce qu'elle représente une radiographie aussi objective que possible de la situation économique du pays » (Bonvin, 1998, p. 77-78).

Enfin, ainsi que le note Thygesen (2002), le processus d'examen par les pairs de l'OCDE présente plusieurs avantages par rapport au processus d'évaluation d'autres institutions, par exemple le FMI.

- « Premièrement, les interactions avec la politique nationale correspondante sont plus nombreuses, à cause du rapport préliminaire du Secrétariat;
- Ensuite, dans plusieurs cas, par exemple pour le Comité EDR [Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement], il n'est pas inutile d'avoir deux pays examinateurs (ce qui constitue dans le système international la formule la plus proche d'un mécanisme qui serait fondé exclusivement sur la pression des pairs);
- En outre, le processus ultérieur d'analyse et d'approbation du rapport permet au pays de commencer à s'approprier le rapport final (même si ce travail de révision et de réécriture prend énormément de temps);
- L'Organisation reste par ailleurs d'une taille gérable (par exemple, 133 membres pour le FMI et 30 pour l'OCDE) et ses membres ne sont pas trop hétérogènes (ce qui représente un avantage certain en ce qu'il est difficile de se tenir à jour dans les domaines techniques);
- Enfin, la continuité des mandats (en général trois ans pour le Comité EDR) et l'expérience des représentants nationaux que les pays envoient à titre de délégués (et d'examineurs) jouent un rôle important dans ce processus;
- Inversement, par rapport à d'autres institutions qui appliquent le même processus, le Secrétariat de l'OCDE a moins de ressources pour produire les études sur les pays à intervalles réguliers; ce point est d'une importance cruciale, car le calibre d'une institution repose entièrement sur la qualité du travail de son personnel. »

Tableau 3.2
Récapitulatif des examens par les pairs à l'OCDE

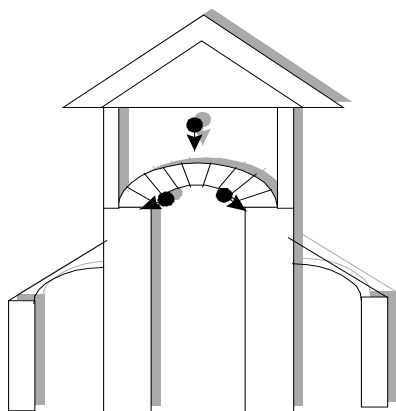
Objet	Fréquence	Équipe de l'examen	Comité de l'examen
Éducation et soins des enfants en bas âge	6 pays par an	Secrétariat et conseillers	Comité de l'éducation
Emploi public	4-6 pays par an	Secrétariat et conseillers	Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales (ELSAC), marché des services et de l'emploi
Enseignement supérieur	4-6 pays par an	Secrétariat et conseillers	Comité de l'éducation
Environnement	6 ans	Secrétariat, avec des conseillers et 3 pays examinateurs	Groupe de travail sur les examens environnementaux
Examens thématiques			
Investissements directs étrangers	11 pays en 3 ans	Secrétariat	CMIT/CIME et recommandations du Conseil
Passage de l'instruction de base à la vie professionnelle	6 pays par an	Secrétariat et conseillers	Comité de l'éducation
Politique agricole	Une étude majeure par pays, puis suivi annuel	Secrétariat	Groupe de travail conjoint sur l'agriculture et les échanges (2 pays examinateurs)
Politique d'aide	3 ans	Secrétariat, avec 2 pays examinateurs	Comité d'aide au développement (CAD)
Politique de l'aide sociale	5-7 pays par an	Secrétariat et conseillers	ELSAC
Politique de l'éducation	Sur demande	3 examinateurs individuels et Secrétariat	Comité de l'éducation

Politique de la concurrence	2 pays examinés chaque année	Secrétariat	Droit et politique de la concurrence (CLP)
Politiques régionales	1 pays sélectionné chaque année	Secrétariat, conseillers et environ 10 membres du Groupe de travail	Groupe de travail sur la politique régionale
Politiques scientifiques et technologiques	Sur demande	Secrétariat et 3 à 4 représentants nationaux	Séance spéciale du Comité de la politique scientifique et technologique (CSTP) dans la capitale
Questions macroéconomiques et structurelles	12-18 mois	Secrétariat	Comité EDR (2 pays examinateurs)
Réformes réglementaires	1 étude majeure par pays	Secrétariat	
Source : L'information contenue dans ce tableau provient du rapport interne Vinde, 1998.			

« Au-delà de leur intérêt intrinsèque, les analyses économiques effectuées par l'OECE ont joué un rôle plus durable. Elles ont, en effet, habitué les autorités nationales à fournir sur leurs économies des informations comparables et loyales sur la base de questionnaires préparés par le Secrétariat, puis à étudier en commun et à comparer les données recueillies. Cet exercice leur donnait en outre l'occasion de s'interroger sur leurs politiques et leurs prévisions respectives et, finalement, les conduisait à une certaine coordination dans la mesure où il devenait plus difficile de maintenir des divergences trop évidemment mises en lumière. L'unanimité requise pour l'approbation des rapports économiques, bien qu'elle augmentât les difficultés de la tâche, jouait aussi dans le même sens. Ainsi sont progressivement apparues des habitudes, voire des disciplines, qui allaient continuer à se développer ultérieurement au sein de l'OCDE » (Chavranski, 1997, p. 10).

CINQUIÈME PARTIE

LES POLITIQUES DE SOUTIEN



Forces gravitationnelles et contrepoids dans une cathédrale gothique

Encadré 3.6

L'examen par les pairs, clé de voûte de l'architecture OCDE

Les architectes de la période gothique recouraient à l'arc-boutant pour renforcer les murs des cathédrales. Ce mécanisme ingénieux permettait d'élever des murs plus hauts qui, sans l'arc-boutant, se seraient écartés les uns des autres et effondrés sous le poids considérable du toit en voûte. Si les murs commencent à s'écarter, leur écartement annule les pressions qui tiennent les pierres de la voûte ensemble et empêchent l'effondrement. La clef de voûte ne joue plus son rôle. Ces considérations architecturales nous offrent une excellente analogie du fonctionnement de l'OCDE : la pression des pairs agit en quelque sorte comme les pierres de la voûte, chacune soutenant les autres. Tenu ensemble par la pierre qui se trouve au sommet de l'arc (l'examen par les pairs), le groupe des partenaires peut résister conjointement à l'attraction de la gravité. Les piliers qui donnent sa forme à l'Organisation sont les valeurs fondamentales de cette institution. Enfin, les fondations représentent le régime supranational fondé sur le respect des droits humains, la démocratie et l'économie de marché. Dans cette métaphore, les politiques concernant les publications et le personnel du Secrétariat correspondent à l'arc-boutant.

5.1 La politique relative au personnel

La manière dont l'OCDE gère le personnel du Secrétariat constitue l'une des dimensions cruciales de son processus de négociation. Dès le départ, les membres de l'OCDE sont convenus entre eux que son Secrétariat serait placé à l'abri des interventions nationales. Sous la supervision de « directeurs avisés » (voir glossaire), le personnel du Secrétariat de l'OCDE pouvait ainsi faire office d'intermédiaire dans les négociations entre les membres et, à l'occasion, d'arbitre respecté ou de transmetteur des connaissances ou des résultats des évaluations des politiques nationales.

Dans ce réseau complexe, les règles de fonctionnement du Secrétariat constituent donc l'une des chevilles ouvrières de l'architecture subtile caractéristique de l'OCDE, et elles contribuent très largement à préserver l'équilibre du système dans son ensemble.

L'indépendance intellectuelle et morale du Secrétariat sert de contrepoids aux pressions que les pays membres peuvent exercer pour défendre leurs propres intérêts. Pour bien jouer son rôle de « courtier intègre » et fournir des avis aussi scientifiques que possible, le Secrétaire général et son équipe doivent être engagés en raison de leur expertise, de leur intégrité morale, et de leur impartialité. Ils doivent être protégés des récriminations, voire des représailles, des États membres. Objectivité, professionnalisme, prévention des conflits d'intérêts : tels sont les impératifs qui déterminent les droits et les devoirs du Secrétariat. Au moment de pourvoir les postes les plus élevés, le Secrétaire général est globalement tenu de consulter les membres du Conseil. Ce faisant, il doit faire preuve d'un grand discernement, car les délégués appuient souvent la candidature des personnes provenant de leur propre pays ou région. Pour tout ce qui concerne les activités courantes entourant la gestion du personnel, par exemple les promotions et le renouvellement des contrats, l'Organisation fonctionne généralement bien et d'une manière objective, ainsi qu'elle le fait dans ses activités concernant les programmes.

L'effectif des administrations des pays membres change constamment, ce qui représente un obstacle d'importance au fonctionnement du réseau. En général, les nouveaux venus ne savent pas comment la « machine » fonctionne : ils sont souvent tentés de considérer a priori qu'elle « tourne » comme la fonction publique qu'ils connaissent bien; ils peuvent ainsi tout ignorer de certaines de ses règles les plus fondamentales. Or, ces nouveaux venus peuvent difficilement compter sur les membres plus anciens pour se familiariser avec l'architecture de l'Organisation. Ce rôle incombe donc nécessairement au personnel de cette institution. Par conséquent, la stabilité de l'équipe du Secrétariat constitue également l'un des ingrédients essentiels de l'équilibre organisationnel de l'OCDE.

5.2 Le rôle d'un « directeur avisé »

Le Secrétariat est renommé pour le professionnalisme et le niveau très élevé des qualifications de son personnel. Celui-ci met un point d'honneur à maintenir des normes rigoureuses d'excellence dans son travail, et à préserver l'intégrité professionnelle d'ensemble de l'Organisation. Le Secrétariat de l'OCDE étant protégé du tumulte des politiques nationales et internationales, il possède un statut ainsi qu'un rôle professionnels à part, comparables, toutes proportions gardées, à ceux de la Bundesbank dans l'économie allemande. Dans les années 1980, le Secrétariat de l'OCDE a publié un « bilan économique » du Royaume-Uni qui critiquait assez durement les politiques de ce pays. Ce document a soulevé une ire considérable chez la Première ministre britannique. Elle a exigé que le directeur de la Division des affaires économiques, qui était alors un citoyen britannique, soit relevé de ses fonctions. Naturellement, le Secrétaire général a refusé. Finalement, quelques propos modérés ont permis d'apaiser la colère de la Première ministre, et le directeur a gardé son poste.

Quel rôle le Secrétariat joue-t-il à cet égard? Chacune des divisions spécialisées du Secrétariat de l'OCDE à Paris a pour mission de faire progresser la discussion et les interventions ressortissant à son domaine d'activité. À force de tâtonnements, les divisions se sont dotées de traditions et de savoir-faire spécifiques qui se transmettent d'un directeur à l'autre et d'une équipe à la suivante. Pour faire image, nous parlerons ici du comportement du « directeur avisé ».

Dans un réseau tel que celui-ci, l'élaboration d'un langage commun représente l'une des tâches majeures du Secrétariat. Dans tout projet technique, la nécessité d'instituer des définitions communes est implicite. L'élaboration de banques de données permet d'atteindre cet objectif. Les divergences dans les données recueillies sont atténuées progressivement grâce au travail persévérant des analystes de l'OCDE. Chacun des concepts est scruté à la loupe et, le cas échéant, harmonisé afin qu'un dialogue significatif puisse s'instaurer sur les meilleurs moyens d'améliorer la politique considérée. Ainsi que nous l'avons souligné en évoquant l'exemple des subventions agricoles, la création des ESP a représenté l'équivalent de l'élaboration d'une définition pour un nouveau mot d'espéranto, un mot que tout le monde peut utiliser ensuite avec la certitude d'être bien compris.

Néanmoins, tout cela ne suffit pas. La culture, l'histoire, les valeurs, les habitudes et les conventions anciennes teintent la plupart des termes utilisés par les fonctionnaires, ce qui risque de provoquer malentendus et soupçons.

Ainsi que l'indique l'exemple relaté dans l'encadré ci-dessous, même une expression aussi courante que « préparer des plans détaillés pour la construction » peut receler d'innombrables pièges.

Encadré 3.7

Conception et supervision : Mots identiques, traditions différentes

En Amérique du Nord, les architectes et les ingénieurs sont généralement mis à contribution pour concevoir les bâtiments et assurer la supervision des travaux du constructeur. Il est dans l'ordre des choses que l'architecte ou, selon le cas, l'ingénieur reste responsable du moindre calcul et du moindre détail de la conception. Les cahiers des charges remis aux entreprises de construction sont précis et détaillés, ne laissant absolument aucune place à l'interprétation. Les entrepreneurs qui souhaitent répondre à l'appel d'offres doivent s'y conformer scrupuleusement; l'ingénieur doit d'ailleurs garantir cette conformité à son client. Par conséquent, la supervision des chantiers est rigoureuse et minutieuse. Un représentant du cabinet d'ingénierie reste sur le site en tout temps et vérifie que le béton est en tout point identique à celui qui est décrit dans le cahier des charges, et qu'il est coulé selon les normes. Si un pont, par exemple, devait s'effondrer, l'enquête porterait en premier lieu sur la qualité de la conception et de la supervision du chantier. Par conséquent, les coûts de l'ingénierie sont relativement lourds. En Amérique du Nord, ils s'élèvent à environ 10 % du coût total, un ratio plus élevé que dans des pays ayant d'autres traditions.

En France, par exemple, le système fonctionne très différemment. Des institutions d'État, Veritas ou autres, sont responsables de la qualité de la conception de tous les ouvrages publics. L'architecte ou l'ingénieur est chargé d'établir une conception d'ensemble et de la soumettre à l'appel d'offres. Les entrepreneurs candidats doivent faire tous les calculs nécessaires avant de proposer leur devis. Cependant, l'entreprise étatique doit aussi faire ces calculs et, à cette fin, conserve un effectif nombreux de dessinateurs, architectes et ingénieurs. Très souvent, les entrepreneurs attendent simplement que ce travail soit fait et se servent des calculs de l'instance étatique chargée de la supervision pour établir leur devis. En cas d'accident, par contre, l'enquête portera d'abord sur les travaux réalisés par l'entrepreneur. Par conséquent, pendant la construction, l'architecte ou l'ingénieur circulera sur le chantier aussi souvent que nécessaire pour s'assurer que ses plans sont suivis, mais pas plus.

Ainsi, un cabinet d'ingénierie canadien répondant à un appel d'offres de la Banque africaine de développement (BAfD) pour la supervision de la construction d'une route dans l'ancienne Afrique de l'Ouest française établira un budget très différent de celui des cabinets français concurrents. Il est à prévoir que les montants inscrits dans son devis seront considérés, comparativement, comme exorbitants. Les entreprises canadiennes qui avaient vu leurs soumissions rejetées pendant des années au profit d'entreprises françaises ont exercé des pressions sur le ministère des Affaires extérieures du Canada pour qu'il intervienne auprès de la BAfD, qu'elles soupçonnaient, à tort, d'irrégularités dans l'examen des propositions.

L'univers des administrations publiques recèle d'innombrables différences, non seulement dans le vocabulaire, mais aussi dans la manière de procéder (ou de ne pas procéder). Chaque pays fonctionne au gré d'accords formels et informels. Dans certains cas, les fonctionnaires possèdent une certaine latitude face aux lois et peuvent les adapter aux circonstances; dans d'autres pays, « ces choses-là ne se font pas ». Cette disparité dans les comportements s'ajoute aux particularités langagières pour alimenter malentendus et soupçons.

Ce qui complique encore les choses, c'est que les fonctionnaires des administrations nationales sont régulièrement mutés, déplacés, transférés. Il n'est pas rare qu'un haut responsable change de poste au moment précis où les partenaires allaient atteindre un consensus. Ces différences culturelles constituent des obstacles à la collaboration entre les représentants nationaux, le « directeur avisé » passe beaucoup de temps à livrer des informations et des indices aux délégués des différents pays afin qu'ils sachent comment influencer sur leurs homologues pour faire progresser des négociations qui traînent en longueur. Ce rôle du directeur en tant que « médiateur de l'ombre » est crucial, et ne le cède en importance qu'à son expertise, fondement de son autorité.

Fondamentalement, les directeurs avisés savent qu'ils peuvent compter sur les objections et les conflits incessants pour maintenir un certain équilibre – équilibre qu'ils peuvent ensuite faire pencher vers la possibilité d'action la plus viable et la plus durable, et qui leur permet ainsi d'obtenir le consensus voulu. Ces tensions sont parfois telles qu'ils n'ont d'autre choix que d'attendre l'instauration d'un nouvel équilibre.

Néanmoins, certaines perturbations sont simplement le produit d'un roulement de personnel dans les pays membres. Les directeurs avisés s'efforcent constamment de rétablir l'équilibre afin d'éviter les hiatus dans les politiques, hiatus qui résultent plus d'une amnésie organisationnelle que d'un mouvement net au niveau du pivot. Pour ce faire, plusieurs techniques sont envisageables.

Il faut enfin souligner que la réussite d'un Comité repose également sur le travail de son président. Celui-ci doit donner une orientation claire aux travaux, faire preuve de détermination et être doté d'un excellent tact. Nous y reviendrons au chapitre 5.

5.3 La politique de publication

On sait rarement que, depuis quarante ans, l'OCDE s'impose comme l'un des éditeurs scientifiques les plus importants d'Europe. Sa politique de publication systématique des résultats de recherche utilisés dans l'élaboration des politiques contribue à nourrir la réflexion sur le sujet et représente en soi un plaidoyer éloquent en faveur de la transparence et de l'obligation de rendre compte.

L'OCDE constituant un forum unique en son genre d'analyse, d'élaboration et d'ajustement des politiques économiques et sociales, l'accessibilité de ses travaux est essentielle. Les publications et les statistiques de l'OCDE couvrent les questions économiques aussi bien que sociales, mais aussi la macroéconomie, le commerce, l'enseignement, le développement, la science et l'innovation. L'Organisation met tout en œuvre pour garantir un accès facile à ses rapports de recherches, textes de conventions, documents de travail, études sur les pays et statistiques. Elle a produit ainsi plus de 4 000 publications imprimées et plus de 25 bases de données statistiques sur CD-ROM; presque toute cette documentation est accessible par Internet.

SourceOCDE, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, constitue aussi un bassin presque inépuisable d'information. En 2001, environ 2 000 institutions s'y étaient abonnées. La bibliothèque propose des livres qui sont publiés par l'OCDE et qui couvrent une vingtaine de sujets, de l'agriculture aux transports en passant par l'alimentation, ainsi que les 24 périodiques de l'Organisation. En 2001, l'Association des bibliothèques des États-Unis a reconnu l'importance de SourceOCDE comme incubateur et bassin de documentation gouvernementale, et ressource pour les librairies d'enseignement et de recherches. De plus, les statistiques de l'OCDE recueillies par les analystes, les comités et les groupes de travail de l'Organisation et par les agences nationales des statistiques sont pour l'essentiel accessibles au public sur papier ou en version électronique, et par le Portail des statistiques de l'OCDE.

En publiant ses résultats de recherche, y compris les données et les statistiques, l'OCDE aide les décideurs gouvernementaux à adopter des mesures nouvelles. Chavranski (1997) estime que toutes ces publications et analyses confèrent à l'OCDE un avantage comparatif important par rapport à des institutions telles que la Banque mondiale ou le FMI. Les experts, les médias et même le grand public font usage de ces résultats de recherche et donnent ainsi un poids bien réel à l'OCDE dans les débats nationaux (remarques formulées par Chavranski dans sa lettre datée du 16 septembre 2002).

Les publications les mieux connues de l'OCDE sont sans doute ces rapports qu'elle fait régulièrement paraître sur la situation économique de ses pays membres. Chacun de ces bilans annuels propose une analyse de l'évolution de la situation du pays, ainsi que des statistiques et des comptes rendus plus spécialisés. Ces bilans constituent des outils de référence importants pour les gouvernements, mais aussi pour les entreprises, les établissements d'enseignement et les ONG, qui peuvent s'en servir dans leurs discussions avec les instances gouvernementales. De plus, l'OCDE harmonise, valide et présente ses statistiques sous une forme comparative. Les ministères et les décideurs des gouvernements des pays membres utilisent les statistiques de l'OCDE; les universitaires, les chercheurs, les responsables de la planification, mais aussi les journalistes, les ONG, les associations d'entrepreneurs et les syndicats aussi. Au total, ces données suscitent et alimentent des débats collectifs éclairés.

Dans ses diverses publications, l'OCDE fait état des résultats de nombreuses discussions et négociations. Certains observateurs considèrent que la progression de ces négociations ainsi que les discussions menant aux ententes devraient être rendues publiques. Nous estimons au contraire que les débats eux-mêmes devraient rester privés et qu'une certaine confidentialité devrait être préservée. Ainsi que nous l'avons indiqué au point 1.2, la confidentialité des débats fait partie intégrante de l'étiquette de l'OCDE, et elle est rigoureusement préservée afin de maintenir un niveau de confiance élevé entre les partenaires. Enfin, certains reprochent aux travaux de l'OCDE d'user d'un langage trop sobre et prudent. C'est peut-être parfois le cas; néanmoins, ces publications circonscrivent et analysent clairement les grands enjeux, alimentant ainsi le débat dans la sphère publique.

Tableau 3.3 <i>Les principales publications de l'OCDE</i>	
Nombre de publications	4 000 <ul style="list-style-type: none">• Livres (y compris 1 000 livres électroniques)• 24 périodiques• 25 bases de données statistiques sur CD-ROM

Sujets des livres	Développement – Agriculture et alimentation Éducation et compétences Économies en émergence Emploi Énergie, environnement et développement durable Finances et investissements/assurances, retraites Économie générale et études prospectives Gouvernance	Industrie, services et commerce Comptes nationaux et statistiques Énergie nucléaire Technologies des sciences de l'information Questions sociales, migrations, santé – statistiques, sources et méthodes Taxation Économie territoriale Économies en transition Transports
Objets des statistiques	Agriculture et pêcheries Populations et évolution démographique Instruction et formation Énergie Environnement Finances Santé Industrie et services Technologies de l'information et des communications Commerce international Travail Principaux indicateurs et tendances	Comptes nationaux Prix et parités de pouvoir d'achat Gestion publique Énergie nucléaire Science, technologie et brevets Statistiques économiques à court terme Statistiques – Situation sociale/Qualité de vie Méthodologie statistique Statistiques territoriales Transports Économies des pays non membres
Nombre des principaux documents disponibles de l'OCDE (sélection)		
Meilleures pratiques	75	
Études de cas	298	
Études/bilans/guides de pays (y compris les études économiques)	573	
Lignes directrices	192	
Énoncés de politique	151	
Source : OCDE, 2002		

SIXIÈME PARTIE

L'ADAPTATION DE LA MÉTHODE OCDE À UN NOUVEL ENVIRONNEMENT CULTUREL

Composée à l'origine d'un nombre très restreint de pays, l'OCDE compte maintenant 33 membres. D'autres pays accèdent graduellement au statut d'économies industrielles prospères et pourraient souhaiter se joindre un jour à ce « club ». Il convient donc de se poser les questions suivantes : Malgré l'élargissement de ses rangs, l'OCDE peut-elle se maintenir aux avant-postes et continuer d'appliquer la méthode qui lui a valu son succès? Déjà, certains délégués et membres du Secrétariat s'inquiètent de la capacité d'assimilation de l'OCDE, qu'ils considèrent comme presque atteinte. La tentation est grande, pour les pays les plus importants, de créer un sous-groupe à accès restreint à l'intérieur même de l'Organisation. Ainsi que nous l'avons vu, la méthode OCDE repose en grande partie sur les relations humaines, sur ces équipes de fonctionnaires qui apprennent ensemble, qui se comprennent et qui développent peu à peu leur confiance mutuelle. Ce processus exige le déploiement de ressources importantes en argent comme en main-d'œuvre; de plus, l'instauration d'une culture institutionnelle homogène est d'autant plus facile que les membres du groupe partagent un même passé et un même contexte culturel.

Les membres de l'OCDE devraient-ils promouvoir la création de regroupements régionaux inspirés de la méthode de l'Organisation? Cette méthode peut-elle être exportée en dehors de l'OCDE? Telles sont quelques-unes des questions d'importance sur lesquelles les membres de l'OCDE doivent actuellement se pencher.

Néanmoins, les documents qui analysent l'Organisation elle-même sont si rares que les spécialistes se sont peu intéressés à ces questionnements, en particulier la difficulté que représenterait la transposition de cette méthode de travail unique en son genre à d'autres groupes de pays. Nous proposons ici quelques réflexions sur les obstacles qui risqueraient d'entraver une telle entreprise.

Tout d'abord, l'exemple de l'OECE montre clairement la nécessité d'établir certaines bases intellectuelles et morales pour définir le travail à réaliser. Le point de départ le plus prometteur consisterait peut-être à établir un ensemble général de règles, implicites et explicites, qui encadreraient l'activité des gouvernements des pays membres au niveau continental ou régional. Tout processus d'examen par les pairs doit nécessairement s'enraciner

dans les modalités de la gouvernance de la région considérée ou, à tout le moins, des pays qui souhaitent participer à ces évaluations.

Avant d'entreprendre quelque transfert de technologie que ce soit, il est essentiel de prendre en considération deux écueils majeurs. Pour que l'adaptation réussisse, plusieurs dimensions doivent être prises en compte, notamment la cohérence interne du système de gestion considéré ainsi que les difficultés que pourrait poser l'implantation de valeurs nouvelles. La première dimension renvoie à la nécessité de préserver les propriétés intrinsèques, ou essentielles, qui assurent le bon fonctionnement du système; la seconde nous rappelle qu'il est pratiquement impossible d'introduire simultanément plusieurs valeurs nouvelles dans le comportement d'une société.

6.1 Le respect des propriétés essentielles

Tout système de gestion, par exemple l'examen par les pairs, la fabrication des voitures en « juste-à-temps », voire la gestion par objectifs, se caractérise par un certain nombre d'éléments essentiels à son fonctionnement, et qui doivent être pris en considération, sous peine de compromettre le fonctionnement du système dans son ensemble : ce sont, selon la terminologie de Berger (1973), ses propriétés « intrinsèques ». Mais chacun de ces systèmes comporte aussi des éléments qui ne sont pas essentiels à son fonctionnement, et qui peuvent être modifiés ou éliminés sans que cela cause de problèmes particuliers : ce sont ses propriétés extrinsèques. Quand on envisage un transfert de technologie ou que l'on cherche à implanter un système de gestion conçu dans une culture différente, il est important d'établir une distinction claire entre les propriétés intrinsèques et les propriétés extrinsèques (Berger, 1973, p. 27). Berger s'intéresse à la fragmentation de la réalité et à ses composantes comme éléments stratégiques du style cognitif. Pour lui, l'appréhension de la réalité sous l'angle de ses composantes représente une condition *sine qua non* de la reproductibilité du processus de production. De là découle l'interdépendance des composantes et de leur séquence. La reproduction de tout processus, qu'il soit technologique ou administratif, et l'obtention de résultats identiques ou similaires ne sont possibles qu'à la condition que les composantes de ce processus soient constamment dépendantes les unes des autres, et d'une manière rationnelle, contrôlable et prévisible. Par conséquent, le transfert d'un ensemble de composantes interdépendantes tel que le processus de l'examen par les pairs ne peut se faire qu'après analyse minutieuse de ces composantes et de leurs relations d'interdépendance. S'il s'agissait d'un procédé technologique, il est probable que

son transfert ne pourrait se réaliser qu'au terme de recherches, mises à l'épreuve et adaptations préliminaires d'envergure. Mais, note Berger, les systèmes administratif présentent un degré de variabilité nécessairement plus élevé que la production technologique et ils sont moins contraints par la logique technologique; leur « génie » propre peut donc mieux se déployer (Berger, 1973, p. 42). Ce défi est celui que doit relever toute personne ou organisation souhaitant importer cette méthode.

Supposons que nous voulions faire fonctionner une compagnie aérienne. Il faut certes que les pilotes apprennent à piloter; mais il faut aussi qu'ils sachent gérer le temps d'une manière très exacte. Un avion n'est ni un camion, ni un cheval que l'on peut arrêter n'importe quand. Si les pilotes ne calculent pas correctement la durée du vol, en tenant compte des vents et du poids de l'avion chargé, ils risquent l'écrasement. La compagnie aérienne doit par ailleurs s'assurer que l'entretien préventif de tous ses avions est pratiqué dans les règles de l'art. Pas question de décoller en se disant qu'en cas de panne, on s'arrêtera en bordure de route pour attendre le camion de remorquage! Au total, on doit donc considérer que la gestion du temps et l'entretien préventif constituent des propriétés intrinsèques de la gestion d'une compagnie aérienne : ces propriétés forment un tout cohérent et sont absolument essentielles à la réussite du projet (en l'occurrence, la survie et l'essor de la compagnie).

Par contre, la présence des agents de bord dans les avions ne constitue pas une propriété essentielle du fonctionnement de la compagnie. Celle-ci pourrait les remplacer par des préposés au service ou des superviseurs; au pire, elle pourrait même demander aux passagers plus expérimentés d'aider ceux qui en sont à leur premier vol. La présence des agents de bord est donc une propriété extrinsèque qui peut être adaptée, modifiée, voire éliminée.

Trop souvent, hélas, les personnes ou les organismes qui tentent de transplanter des idées nouvelles dans un environnement différent ignorent cette distinction cruciale entre propriétés intrinsèques et propriétés extrinsèques, ou négligent d'en mesurer toutes les conséquences. Mal informés, les nouveaux utilisateurs modifient les processus au petit bonheur la chance, souvent sans savoir qu'ils détruisent ou déforment ainsi certaines de leurs dimensions essentielles. Les règles de conduite fondamentales de l'OCDE que nous avons définies au point 1.2 consistent en un ensemble de consignes et de principes qui, pour la plupart, constituent de toute évidence des propriétés essentielles devant être prises en compte au moment d'implanter l'examen par les pairs dans un nouveau contexte politique, économique ou social. Par contre, quelques-unes de ces règles pourraient être modifiées très

simplement. Ainsi, on peut imaginer que la méthode de la Partie II, conçue pour rendre l'Organisation plus flexible, pourrait être remplacée par une autre formule plus appropriée.

6.2 L'introduction de valeurs nouvelles

L'expérience montre, et de manière très convaincante, que rien n'est plus difficile à importer et à modifier que les valeurs. Nous pouvons apprendre de nouvelles techniques, acquérir de nouvelles connaissances, mais l'acquisition d'un comportement fondé sur des valeurs étrangères à notre propre société représente une difficulté considérable. Les valeurs fondamentales des sociétés évoluent lentement, et les tentatives d'intégration de valeurs nouvelles sont toujours accueillies par des réflexes de méfiance solidement incrustés. Le problème de la modernisation n'est pas de faire travailler les gens. (De nombreuses observations indiquent au contraire que, dans toutes les régions du monde, les hommes et les femmes ont la capacité de travailler d'une manière efficace et systématique, d'acquérir les méthodes modernes en vigueur dans le domaine considéré et d'atteindre un degré élevé de compétence technologique.) Le problème, c'est de les faire travailler *d'une certaine façon*. Pour concrétiser cet objectif, il faut non seulement leur imposer des modalités d'action externes, mais aussi des structures de conscience bien précises. Tant que l'identification à ces structures ne s'est pas enracinée dans la conscience de la personne considérée, celle-ci considère ces méthodes dictées depuis l'extérieur comme étrangères et dépourvues de signification. Tant que les nouvelles méthodes ou modalités ne sont pas intériorisées, c'est-à-dire intégrées dans la structure de la conscience subjective de la personne, elles ne lui sont acquises que de manière superficielle. L'observance des consignes dans un contexte donné ne peut être qu'imparfaitement transposée à un autre contexte (Berger, 1973, p. 124-125).

Les hommes et les femmes appelés à utiliser des méthodes propres aux cultures occidentales doivent par conséquent faire preuve d'une bonne dose de perspicacité et d'ingéniosité. En fait, pour adapter correctement un système de gestion – système qui, ainsi que nous l'avons vu, s'inscrit toujours profondément dans un certain horizon culturel – il faut généralement trouver des moyens d'appuyer les nouveaux comportements recherchés sur les valeurs de la société d'accueil. Il faut donc d'abord bien comprendre les traditions de cette société d'accueil pour intégrer ses valeurs et celles qui viennent de l'extérieur. Enfin, il s'avère souvent nécessaire de prendre quelques raccourcis ou

chemins de traverse pour jeter des ponts qui permettront d'assurer cette transition. Il est donc hors de question, pour un étranger, d'adapter les structures de sa propre société à une société dont il connaîtrait mal les règles de fonctionnement. Une telle mission doit être confiée à des gestionnaires qualifiés de la société qui « importe » la technologie. En un mot, c'est l'importateur qui doit déterminer lui-même les adaptations les plus incontournables.

La culture institutionnelle de l'OCDE correspond à un système de valeurs qui, ainsi que nous l'avons dit, s'inscrit dans la mentalité anglo-saxonne. Dans cette architecture flexible, les décisions et les relations informelles finissent par peser d'un poids conséquent, parfois plus que les déclarations officielles. Nombreuses sont les conventions qui n'ont jamais été écrites, mais cela ne signifie pas qu'elles ne sont pas suivies « à la lettre ». Aux trois valeurs fondatrices – démocratie, droits humains, économie de marché – se greffent naturellement les autres valeurs qui parcourent les sociétés occidentales. On citera ici quelques exemples éloquentes.

- La tradition occidentale de décentralisation du pouvoir n'est pas nouvelle. Elle plonge au contraire ses racines dans des traditions anciennes si profondément ancrées dans la coutume que nous les pensons naturelles, alors qu'elles sont construites. Par conséquent, les personnes qui ont conçu les règles de fonctionnement de l'OCDE ont jugé tout à fait normal de souligner que les responsables de l'encadrement intermédiaire représentaient la clientèle cible de l'institution. Dans les administrations publiques occidentales, ce sont en effet les cadres intermédiaires qui conçoivent, implantent, administrent et rédigent les amendements aux politiques. Au fil de mes lectures, j'ai relevé cette intéressante remarque d'un observateur arabe pendant les croisades. Amin Maalouf la cite et la commente dans son ouvrage intitulé *Les croisades vues par les Arabes* (Maalouf, 2002, p. 301) : « Chez les Occidentaux, le pouvoir des monarques est régi, à l'époque des Croisades, par des principes qu'il est difficile de transgresser. Oussama [Ibn Munquidh] a remarqué, lors d'une visite au royaume de Jérusalem, que « lorsque les chevaliers rendent une sentence, celle-ci ne peut être modifiée ni cassée par le roi ». [...] Leur société a l'avantage d'être « distributrice de droits ». La notion de citoyen n'existe certes pas encore, mais les féodaux, les chevaliers, le clergé, l'université, les bourgeois et même les paysans « infidèles » ont tous des droits bien établis. Dans l'Orient arabe, la procédure des tribunaux est plus rationnelle; néanmoins, il n'y a aucune limite au pouvoir arbitraire du prince. »

- On pourrait en dire autant du respect que nous, Occidentaux, portons à l'articulation entre la science et le gouvernement. La Renaissance³ s'est caractérisée par une dissociation de la connaissance scientifique, d'une part, et de la spiritualité et de la Révélation, d'autre part, puis par une séparation des pouvoirs religieux et des pouvoirs civils. Ensuite, toutes ces notions se sont enchevêtrées pour déboucher sur l'idée que l'art de gouverner devait être étudié d'une manière scientifique, comme n'importe quel sujet. Cette conviction, fermement ancrée dans la coutume, a inspiré les fondateurs de l'OCDE : ils ont conçu un modèle fondé sur la prémisse que les gouvernements peuvent s'examiner eux-mêmes d'une manière « objective » ; ils seraient de plus capables de s'aider les uns les autres dans cette mission, et ce, grâce à l'intervention d'un secrétariat objectif et neutre du point de vue professionnel, qui n'hésiterait pas à critiquer leurs comportements sans craindre la censure ni les représailles.
- Enfin, le système d'examen par les pairs repose sur l'hypothèse que les membres posséderaient, pour reprendre la terminologie de certains sociologues, une bonne « tolérance au conflit » qui leur permettrait d'accepter que leurs comportements soient critiqués, mais aussi de critiquer eux-mêmes les comportements des autres. Les termes « conflit » et « tolérance au conflit » renvoient ici à des divergences d'opinion, des oppositions entre groupes de pression et, de manière plus générale, à l'acceptation d'un débat mené dans la franchise et sur un pied d'égalité, dans lequel chacun des participants peut exprimer librement son point de vue sans se soucier de la position de force relative ni du statut hiérarchique de chacun. Les violences sont le fruit amer de conflits mal gérés. Elles sont donc tout aussi probables chez les personnes et les instances qui pratiquent l'évitement du conflit que chez celles qui privilégient la tolérance au conflit.

3. Par souci historique, nous devons rappeler ici que ces grandes idées trouvent souvent leur origine chez les philosophes grecs, en particulier Aristote et Platon. Après avoir transité par les philosophes arabes, elles sont revenues en Europe occidentale au 15^e siècle et ont alors donné le coup d'envoi de ce qu'il est convenu d'appeler « la Renaissance ». Sur le plan politique, Machiavel a été le premier témoin de cette nouvelle manière de concevoir la « bonne gouvernance » tandis qu'il écrivait *Le Prince*, l'ouvrage considéré comme le premier traité sur le pouvoir. Néanmoins, les historiens souligneront que c'est en réalité pendant la Réforme que la notion de séparation de l'Église et de l'État a été établie et s'est enracinée dans la réalité.

Si ce n'était de cette capacité profondément enracinée à tolérer le conflit et à participer à des débats égalitaires, cette méthode pourrait facilement dégénérer. Nous devrions en effet nous méfier de ces personnes qui évitent de tenir le moindre propos désagréable de crainte de susciter un débat, d'agacer ou de blesser quelqu'un qui, un jour, pourrait leur rendre la monnaie de leur pièce. Une telle attitude ne peut mener qu'à l'instauration d'un système d'évaluation pusillanime – en un mot, inutile. Il est bien évident qu'aucune société ne peut survivre longtemps si elle éradique toute possibilité de critique, car c'est elle qui alimente la recherche de solutions, d'innovations, de comportements nouveaux et de valeurs nouvelles. Les études interculturelles montrent qu'il existe dans toutes les sociétés ou presque des mécanismes traditionnels qui jouent ce rôle en garantissant le respect des conventions de savoir-vivre et de courtoisie. Ces mécanismes pourraient faire office de point de départ pour l'adaptation de l'examen par les pairs à des environnements et des réflexes différents.

SEPTIÈME PARTIE

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

« What good is melody?

What good is music?

It don't mean a thing

If it ain't got that swing »

Musique : Duke Ellington,

Paroles : Irving Mills, 1932

En résumé, le système d'examen par les pairs ne doit pas être considéré indépendamment des autres dimensions de l'architecture; il ne doit pas non plus être vu comme une panacée qui garantirait à coup sûr la bonne gouvernance économique et politique aux pays mal gérés. Pour bien fonctionner, ce système doit s'appuyer sur une forte motivation nationale; celle-ci repose généralement sur la conviction, largement répandue dans la population, que les réformes sont indispensables pour assurer l'avenir du pays. Nous pourrions dire en somme que l'examen par les pairs est un remède puissant qui exige une détermination importante de la part, à la fois, de ceux qui veulent réformer leurs modalités de gestion, et de ceux qui veulent les aider. La symétrie des engagements des partenaires est analogue à celle que l'on observe entre un médecin et son patient. Sans confiance mutuelle, sans stabilité, il est vain

d'espérer quoi que ce soit de cette méthode. L'examen par les pairs est un travail qui s'inscrit dans le long terme, en même temps qu'un processus d'apprentissage collectif graduel. Il impose à chacun des États membres un effort financier, une discipline ainsi qu'une fermeté politique considérables.

Avec le temps, mais surtout grâce à la croissance économique soutenue de ses pays membres, l'OCDE a grandi et acquis les capacités nécessaires pour faire pleinement usage de tous les pouvoirs qui lui sont conférés par sa Charte. Aujourd'hui, certains représentants l'accusent d'être devenue un modèle multidimensionnel complexe et coûteux, peut-être trop gigantesque et trop compliqué. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas ainsi qu'elle a commencé. Avec l'aide de leurs « cousins américains », les Européens n'avaient à l'origine entre les mains que le maigre embryon d'une organisation. Ils se sont d'abord consacrés entièrement à quelques défis bien concrets, par exemple l'abaissement des obstacles tarifaires – un problème qui leur semblait prioritaire, important, mais soluble. Cette première réussite leur a donné confiance en eux et leur a fourni l'audace nécessaire pour s'attaquer à des tâches de plus en plus complexes et difficiles. Cette voie est sans aucun doute raisonnable et pourrait être empruntée par d'autres pays.

Les principes fondamentaux à retenir sont les suivants. Premièrement, tous les participants doivent à l'origine être animés d'une forte motivation qui servira d'assises aux engagements. Cet engagement se ramifie en trois dimensions qui sont étroitement reliées entre elles et doivent toujours être réunies : les participants doivent s'engager à travailler, s'engager à soumettre leurs politiques économiques à l'examen par les pairs, et s'engager à fournir à l'Organisation toute l'information dont elle a besoin. Il est important de bien comprendre et, si nécessaire, d'adapter tous les mécanismes complémentaires soutenant cette architecture délicate de l'examen par les pairs, mécanismes que nous désignons collectivement sous le nom de « règles du jeu ». Cette méthode n'est pas appropriée dans toutes les circonstances; il est essentiel d'évaluer sa faisabilité d'une manière très minutieuse avant de passer à l'étape de la mise en œuvre.

Ainsi, Chavranski considère que « [l']APEC (Communauté économique des pays de l'Asie et du Pacifique), apparue et montée en puissance depuis quelques années, a parfois été présentée (ou conçue) comme une alternative possible à l'OCDE, voire comme un moyen d'isoler une Europe en perte de vitesse. La profonde hétérogénéité économique, sociale et politique des pays membres de l'APEC aussi bien que la tension sino-américaine rendent cette hypothèse fort peu vraisemblable [...] » (Chavranski, 1997, p. 14). De plus, il convient d'accorder une attention soutenue à tout autre groupe de pays

qui souhaiteraient reprendre à leur compte l'examen par les pairs afin d'adapter la méthode OCDE à leurs propres cultures et traditions ainsi qu'à leurs situations et leurs systèmes de gouvernance.

Nous sommes cependant convaincus que la plupart des techniques essentielles au fonctionnement de l'OCDE peuvent être exportées et pourraient, avec le temps, jeter les bases d'une culture institutionnelle dans laquelle l'examen par les pairs occuperait une bonne place. En un mot, avant de placer la clé de voûte au sommet de l'arc, il faut d'abord ériger des murs solides sur lesquels chacune des pierres de cet arc pourra s'appuyer sans danger. Il faut aussi pouvoir compter sur d'excellents maçons et architectes.

4

Les techniques OCDE de gestion du processus itératif d'élaboration des politiques dans un contexte multiculturel

Les systèmes de gestion qui fonctionnent bien, par exemple celui de l'OCDE ou ceux du secteur automobile, doivent leur réussite à la solidité de leurs fondations et de leurs structures, mais aussi, et tout autant, aux techniques, outils et compétences qui assurent leur pérennité. Ces composantes sont essentielles pour maintenir l'intégrité du système. Ce chapitre propose des exemples pratiques et des techniques concrètes se rapportant à la gestion d'un processus itératif au moyen de réunions, de recherches et d'autres éléments essentiels à l'élaboration des politiques. Il s'articule selon une logique très simple. Nous verrons premièrement que le but de l'OCDE, même s'il n'est pas explicitement formulé de cette manière, est de promouvoir une évolution commune et harmonisée des politiques dans tous ses pays membres. Le terme « politique » est très utilisé dans les cercles gouvernementaux, mais rarement défini. Nous commencerons donc par combler cette lacune. Deuxièmement, la formulation consensuelle de politiques doit se faire dans le contexte de la juxtaposition de cultures très différentes; nous verrons comment comprendre et résoudre ce facteur supplémentaire de complexité. Troisièmement, les processus de l'OCDE reposent sur une série de techniques se rapportant notamment à la définition des rôles (en particulier celui du président ou de la présidente), à la syntaxe des documents et à l'animation des réunions.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

1.1 Qu'est-ce qu'une politique?

Dans le langage courant, « une politique » est une suite d'actions mises en œuvre ou prévues, suite d'action qui est réputée avoir été délibérément adoptée après analyse des différentes possibilités d'action envisageables. Cette définition, toutefois, ne dit rien du processus de conception de cette série d'actions. Dans les démocraties modernes, le processus est devenu aussi important que l'objectif; pour invoquer l'esprit de Marshall McLuhan, on pourrait dire que « le processus, c'est la politique ». La définition que nous venons de proposer s'applique dans tous les cas, que la série d'actions considérée soit déterminée par un régime dictatorial ou par un gouvernement démocratiquement élu (ce dernier devant généralement respecter une procédure complexe de consultations publiques avant d'engager l'État envers telle ou telle mesure). En ce sens, cette première acception du terme présente l'inconvénient de recouvrir des réalités très disparates.

Par ailleurs, le terme « politique » a un autre sens en français – il désigne la gouvernance, le pouvoir. La confusion est donc toujours à redouter. Des difficultés comparables se posent en russe.

Pour les besoins de cet ouvrage, nous définirons la politique (publique) de la manière suivante : « Une politique publique est une décision, une orientation ou une position à privilégier pour concrétiser un ou plusieurs objectifs publics gouvernementaux. La mise en œuvre de cette ligne de conduite exige presque toujours l'implantation d'un ensemble de processus nécessitant la participation d'un grand nombre d'acteurs. Ceux-ci sont par exemple d'autres gouvernements, des organisations internationales, d'autres paliers gouvernementaux, des représentants de la société civile, y compris des citoyens, des utilisateurs, des clients, des parties prenantes, des scientifiques et des législateurs qui interviendront dans l'analyse des possibilités d'action envisageables et dans la sélection des mesures qui seront implantées. »

Cette définition témoigne mieux, à mon sens, de la manière dont l'élaboration des politiques se comprend actuellement dans les sociétés démocratiques. Toutefois, ce processus d'élaboration des politiques ne remonte pas à la nuit des temps, mais s'est forgé graduellement au fil des décennies. Avant

la Deuxième Guerre mondiale, dans les premiers jours de la démocratie, c'était l'exécutif qui définissait les politiques (dans le cas de la Grande-Bretagne et du Canada, il s'agissait du Conseil des ministres). Si leur mise en œuvre exigeait l'adoption ou l'amendement d'une loi, et seulement dans ces circonstances-là, le projet était aussi soumis à l'approbation de l'Assemblée législative. Celle-ci se contentait le plus souvent d'entériner la « proposition », surtout quand le parti au pouvoir y disposait d'une majorité absolue et appliquait une discipline de parti très stricte. C'était l'âge d'or des politiques édictées par les mandarins : à eux seuls, une poignée de politiciens et fonctionnaires de haut rang décidaient de toutes les politiques nationales ou presque. On se rappellera que c'est dans ce contexte que l'OCDE a été fondée.

Dans les années 1950, voire à la fin des années 1960 dans certains cas, la plupart des gouvernements de l'OCDE se sont mis à accorder une importance grandissante à la participation citoyenne. Les députés, y compris ceux qu'il est convenu d'appeler les « simples députés » (ni ministres, ni ministrables) ont alors commencé de prendre une part plus active aux débats entourant les politiques, grâce notamment à différents types de comités spécialisés au sein desquels ils pouvaient entendre et analyser des argumentaires présentés par des groupes de pression, des experts, des chercheurs ou des organisations non gouvernementales (ONG). On assiste aussi, depuis peu, à l'émergence de « collectivités d'intérêts », des nébuleuses de groupes de pression fédérés sous la bannière d'une cause commune. Par exemple, des médias peuvent s'inscrire dans l'une de ces « collectivités » et appuyer tel ou tel point de vue. Les gouvernements savent maintenant qu'il ne suffit pas d'adopter une loi pour régler un problème ou vider une question; il faut aussi créer des instruments pour la mise en œuvre de la politique correspondante et pour l'adaptation de son implantation au fil du temps et au gré des circonstances. Au Canada, par exemple, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est un organisme indépendant chargé de réglementer les systèmes de radiodiffusion et de télécommunications du pays. Le Gouvernement du Canada réglemente et encadre la radiodiffusion au moyen de cet instrument depuis 1932; au fil du temps, cependant, son mandat a été régulièrement actualisé en fonction des progrès technologiques. Autre exemple canadien, la loi bancaire du Canada tombe en caducité à la fin de chaque décennie, créant ainsi l'obligation de revoir à intervalles réguliers tous les aspects de cet ensemble de lois si crucial, et de l'adapter à l'époque.

Les gouvernements ont pris l'habitude d'effectuer régulièrement des sondages et de modifier leurs positions au gré de leurs résultats. De ce fait, certains événements marquants peuvent influencer d'une manière significative

sur l'adoption ou le rejet de certaines politiques. Ainsi, la mort tragique de Diana, princesse de Galles, a fait soudainement progresser une cause qui lui tenait à cœur : l'interdiction des mines antipersonnel. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont également provoqué de nombreuses réorientations (souvent contradictoires, d'ailleurs) des politiques, aux États-Unis comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE.

On aura compris à ce stade que toute politique d'importance fait nécessairement l'objet de débats d'ampleur et subit une batterie de processus avant d'être choisie et mise en œuvre.

1.2 L'influence de l'OCDE sur l'élaboration des politiques nationales

Dans les circonstances décrites précédemment, les fonctionnaires continuent de jouer un rôle majeur dans l'élaboration des politiques. Ils préparent des documents d'information pour les élus et peuvent à cette occasion utiliser l'information produite par des organisations internationales, par exemple l'OCDE. Dans le cadre de mes recherches pour le présent ouvrage, j'ai consulté Barry Carin sur ce point. M. Carin a terminé sa carrière comme sous-ministre fédéral adjoint (Politiques) à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), l'instance qui a précédé Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Lui-même et son équipe de spécialistes ont dû un jour forger un argumentaire pour appuyer l'adoption d'une politique dont il voulait soumettre le projet au Conseil des ministres. Pour étayer cet argumentaire, Barry Carin a financé une enquête de l'OCDE sur les « meilleures pratiques » à même ses fonds discrétionnaires de recherche, produisant ainsi des éléments d'information supplémentaires convaincants.

Chaque année, 40 000 hauts représentants des administrations nationales assistent, au siège social de l'OCDE à Paris, à 3 000 réunions portant sur près de 200 sujets. Les hauts représentants sont régulièrement appelés à se prononcer devant des comités parlementaires sur différents sujets, entre autres, les meilleures pratiques, les preuves scientifiques, les contraintes juridiques et pratiques et, surtout, les engagements existants et les accords internationaux, par exemple ceux qui ont été conclus dans le cadre de l'OCDE. Ce champ d'interventions couvre les examens par les pairs au cours desquels les résultats obtenus par un pays dans un domaine spécifique sont évalués et disséqués par les autres membres de l'OCDE. Il ne fait aucun doute que cette pratique a une influence directe sur la formulation des politiques nationales.

Les hauts fonctionnaires participent également à l'élaboration de la documentation et des résumés d'argumentaire qui aideront le Conseil des ministres à prendre ses décisions. Ainsi, les constatations de l'OCDE et ses ententes et accords internationaux formels ou informels sont souvent pris en considération dans le processus décisionnel. Ils exercent incontestablement une influence directe sur les décisions relatives aux politiques nationales. En outre, les experts qui témoignent devant les comités parlementaires citent très souvent des résultats de recherche publiés par l'OCDE; ces résultats peuvent même être cités (parfois avec la source, parfois sans) dans les médias. Les universitaires qui étudient les modalités d'élaboration des politiques s'en remettent en général aux sources et aux données publiées. Comme les gouvernements expliquent rarement la manière dont ils utilisent les constatations de l'OCDE, ces usages restent nimbés de mystère. On ne s'étonnera donc pas qu'une partie importante de « l'iceberg de l'élaboration des politiques » reste invisible – et sous-estimée.

Au fil des ans, l'OCDE s'est dotée d'un processus itératif à long terme reposant sur la discussion et l'analyse. Cette méthode a souvent été appliquée avec un succès certain et se situe au fondement même du progrès économique et social dont bénéficient les pays membres depuis quarante ans. Ce processus vise l'action, pas la recherche en tant que telle. Il combine recherches et négociations et permet d'avancer vers l'objectif fixé de manière graduelle, par paliers que l'on verrouille à mesure. Le processus d'élaboration des politiques compte plusieurs étapes et itérations qui sont décrites dans l'encadré 4.1.

Ce processus itératif est souvent très long, irrégulier, erratique; par ailleurs, il se définit presque toujours au cas par cas. À chacun de ses instants, les facteurs qui interviennent dans le processus sont si nombreux qu'il s'avère extrêmement difficile de répondre d'avance à ces questions, ne serait-ce qu'en termes généraux : Qui aura l'influence la plus grande sur la décision finale? Les parties conviendront-elles d'une politique à partir des seuls faits scientifiques, pour satisfaire des penchants démagogiques, au gré d'intérêts commerciaux ou partisans? Cette politique peut-elle être élaborée dans la discrétion, voire le secret, ou suscitera-t-elle beaucoup d'intérêt dans l'opinion publique? Les discussions de l'OCDE seront-elles pleinement prises en considération?

Encadré 4.1 <i>Le processus itératif de l'OCDE</i>	
1. Un problème est circonscrit.	1. Un dialogue s'amorce et lance un processus ininterrompu. La démarche consiste d'abord à bien définir la question ou le problème. Ce dialogue peut mener à la création, par exemple, d'un « groupe de discussion ad hoc ».
2. Le problème est discuté selon des techniques analytiques de pointe.	2. L'analyse est exhaustive et fait appel aux informations les plus récentes ainsi qu'aux technologies et méthodes les plus perfectionnées. Le Secrétariat se charge des missions suivantes : a) Recueillir les données auprès des membres; b) Uniformiser ces données; c) Les analyser; et d) En élaborer une synthèse rigoureuse. Se fondant sur ce travail, le Secrétariat rédige ensuite des « recommandations ». Cette analyse engage une autre ronde de discussions.
3. Un consensus partiel est obtenu.	3. Un consensus émerge sur certains des points en discussion. Une fois concrétisé, il n'est plus modifié.
4. Certains différends persistent en raison des divergences dans les convictions ou les idéologies.	4. Des points de dissension émergent également. Ils émanent en général de discordances dans les convictions ou les idéologies. Souvent, ils dissimulent aussi des intérêts commerciaux, voire administratifs.
5. La recherche factuelle jette un éclairage nouveau sur les points de controverse.	5. Des recherches sont effectuées dans le but de discerner de nouveaux faits pertinents. Elles permettent de mieux comprendre les différends. Cette étape peut faire appel à des recherches très novatrices.
6. Le dialogue reprend sur de nouvelles bases.	6. Les résultats de ces recherches donnent une impulsion nouvelle au dialogue.
7. Un nouveau consensus se forme.	7. Les participants atteignent un autre palier de consensus.
8. De nouvelles questions se posent.	8. En général, des questions plus profondes émergent à cette étape.
9. Le cycle reprend.	9. Le processus se poursuit, induisant au passage des modifications dans les normes, les comportements et les politiques.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONSENSUS EN MATIÈRE DE POLITIQUES DANS UN CONTEXTE INTERCULTUREL

Les différences culturelles et politiques ne doivent jamais être prises à la légère dans un réseau international tel que l'OCDE (voir également chapitre 3, sixième partie). Dans les années 1990, le renforcement de l'intégration économique dans l'UE ainsi que la mondialisation ont donné lieu à une documentation abondante sur la gestion et la diversité culturelle. Les cadres s'intéressent de plus en plus aux problèmes causés par les lacunes dans la gestion de cet aspect majeur des relations humaines. Par rapport au temps où les gestionnaires et les négociateurs se satisfaisaient amplement de savoir comment se comporter chez eux, cet intérêt représente évidemment un progrès notable. Très souvent, les représentants nationaux qui participent aux rencontres internationales ignorent complètement la manière dont leurs homologues des autres pays pensent et bâtissent leurs argumentaires. Les « présidents avertis » et les « directeurs avisés » ne se contentent pas de réagir : ils prennent des mesures pour combler ces déficits cognitifs entre les partenaires. Les remarques qui suivent ne sauraient tenir lieu de cours sur la gestion interculturelle ; elles présentent simplement quelques outils utilisés par le Secrétariat et par les délégués ferrés dans l'art des négociations internationales. Nous proposons aussi quelques lectures additionnelles au lecteur qui souhaiterait approfondir le sujet. Toute question culturelle porte en elle l'écueil de la simplification abusive. Le comportement des représentants nationaux ne peut certes pas se réduire à quelques observations, tendances ou anecdotes isolées. Comme ne le dit pas le vieil adage : « Même à Rome, certains Romains ne font pas comme tout le monde. » Le texte qui suit n'a d'autre intention que d'ouvrir les esprits, certainement pas de les fermer.

2.1 Développement et culture

La culture peut se définir de plusieurs manières, selon le point de vue de l'observateur. Ce texte s'inscrivant dans une perspective d'action concrète, nous retiendrons la définition qu'en proposent Boyd et Richerson (1987, p. 67, dans Homer-Dixon, 2002, p. 261).

« [La] culture est de « l'information – habiletés, aptitudes, croyances, valeurs – capable d'influencer le comportement des individus. Cette

information s'acquiert au contact des autres par l'étude, l'imitation et d'autres formes d'apprentissage social.» »

Pour saisir la logique de la situation, il faut absolument comprendre la culture et le point de vue historique des différents participants ou faire preuve d'une véritable empathie à leur égard. « Nous ne pouvons comprendre les actions des gens qu'à la condition de discerner en quoi elles répondent objectivement à la situation et en quoi elles témoignent d'un comportement rationnel » (McMillan, 1992, p. 8). Les économistes classiques ont souvent commis l'erreur de faire l'impasse sur les antécédents historiques des pays qu'ils étudiaient. En replaçant l'économie de marché dans son cadre historique, Fernand Braudel nous rappelle à juste titre le caractère fondamentalement empirique de cette logique économique et donc, la relation étroite unissant les pratiques d'une époque et leurs origines⁴. Le président du comité ainsi que le « directeur avisé » jouent un rôle crucial dans ce cheminement : ils doivent aider tous les participants à comprendre la logique de la situation de chacun des pays membres. Ce faisant, ils contribueront à atténuer les soupçons qui entachent les relations entre pays rivaux.

Encadré 4.2

Le cas particulier des pays de l'ex-Union soviétique

Rares sont les documents qui ont été publiés sur le sujet. En Europe de l'Est, pendant la période soviétique, il n'était pas courant que les politiques publiques soient élaborées par consultations successives faisant intervenir la société civile et les ONG; ce processus n'est d'ailleurs toujours pas très en vogue dans ces pays. Les quelques auteurs qui se sont penchés sur les méthodes employées actuellement dans cette région se sont surtout intéressés aux « laboratoires d'idées » (les cellules de réflexion). Le diagnostic est brutal : « Ivan Krastev note plusieurs facteurs expliquant ce que l'on appelle « l'influence » des groupes de réflexion sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques : en cette ère postcommuniste, ce n'est pas la qualité de la recherche indépendante qui prime, mais la faiblesse des autres acteurs de l'élaboration des politiques; c'est d'elle que ces groupes de réflexion tirent leur influence considérable. La méfiance qui subsiste entre les gouvernements réformateurs et les administrations dont ils ont hérité, la faiblesse des capacités dont les différents partis disposent en matière d'élaboration des politiques, la réticence des universités et des académies scientifiques à s'engager dans la recherche sur les politiques ainsi que le sous-développement des entreprises et des commerces dans leur ensemble : tels sont les principaux facteurs qui expliquent l'influence directe des groupes de réflexion post-communistes sur les programmes d'action gouvernementaux. »

4. Voir la conférence qu'il a donnée en 1976 à l'Université Johns Hopkins, et dont le texte a été publié en français par Flammarion en 1985 sous le titre *La dynamique du capitalisme*.

Le projet DGEU a récemment fait l'objet d'une évaluation visant à déterminer si les recherches menées dans le cadre de ce programme avaient débouché sur des amendements concrets des politiques. Sous la direction de la Section de l'évaluation du CRDI, Irina Lyzogub a réalisé des entrevues avec les principaux responsables, analysé les résultats obtenus et dressé un premier bilan global de ces constatations. Les conclusions préliminaires dont nous faisons état ci-dessous se fondent sur le rapport non publié qu'elle a rédigé.

Pour les Occidentaux, le processus d'élaboration des politiques fait nécessairement intervenir d'innombrables acteurs. Or, cette manière de procéder n'est pas toujours applicable à la réalité ukrainienne. Pendant plusieurs décennies, l'Ukraine a été régie par un système hiérarchique. « On connaissait mal la démocratie et les droits politiques; ceux-ci [...] se limitaient à une participation rituelle aux élections » (Maravall, cité par Lyzogub). Les dirigeants élaboraient les politiques, et tous les autres les mettaient en œuvre.

Les participants du programme DGEU qui ont été interrogés dans le cadre de cette enquête ont des opinions divergentes sur le sujet. Cependant, la plupart d'entre eux s'accordent à considérer que le développement de la société civile ukrainienne s'inscrit dans le contexte suivant : les politiques de l'État sont déterminées soit par le président, soit par un autre clan régional, et par des groupes oligarchiques; le système politique est une république présidentielle (les personnes interrogées savent toutefois que son appellation officielle est celle d'un régime « présidentiel et parlementaire »); les gens ne sont pas prêts à croire que leur opinion devrait être prise en considération; enfin, les représentants de l'État et les groupes oligarchiques ne s'intéressent ni au bien public, ni à ce que les gens pensent. Ils considèrent les charges publiques comme un butin pour lequel ils rivalisent tous entre eux. En général, les responsables de l'élaboration des politiques n'accordent aucune place à la sensibilisation des populations dans leurs projets.

« Ainsi que le montrent ces entrevues, des changements sont possibles. Pour qu'ils adviennent, il faudra toutefois que leur nécessité soit reconnue et comprise; il faudra aussi que des gens courageux plaident en leur faveur (qu'ils « se battent pour leurs idées »). Ces changements exigent l'intervention de personnalités brillantes, pas de groupes ou d'organismes publics. Par ailleurs, les personnes interrogées conviennent qu'il est impératif d'élargir la participation et d'informer les gens. »

L'interaction entre le développement et la culture constitue également l'une des dimensions les plus importantes de cette problématique. Le développement est régi par l'ambiguïté. Il doit s'inscrire à la fois dans la transformation et la conservation. Or, aucune transformation ne peut advenir sans la destruction de l'état initial. Par exemple, le sculpteur doit détruire la pierre ou l'arbre pour créer une nouvelle image à partir du matériau brut. L'enfant doit mourir pour que l'adolescent vienne au monde; lui-même devra céder la place à l'adulte. Néanmoins, ces métamorphoses préservent les caractéristiques de base de la personnalité. Certaines sont d'origine génétique; d'autres, nombreuses, sont acquises par la socialisation en bas âge, par l'ap-

prentissage et par l'enseignement. De plus, certaines caractéristiques peuvent être facilement modifiées par l'apprentissage, alors que les réflexes et le caractère restent relativement stables et sont plus difficiles à changer. Tous ces éléments produisent la personnalité de chacun et chacune d'entre nous.

La recherche du changement dans la stabilité n'est pas nouvelle. Dès le 6^e siècle av. J.-C., des philosophes grecs s'y sont intéressés, par exemple Héraclite. Les êtres humains cherchent constamment ce qui reste identique tout en se métamorphosant. Cette constatation s'applique également au développement : certains spécialistes vantent les vertus de la modernisation et de l'évolution des mentalités; d'autres insistent sur l'importance de la tradition et sur les méfaits de la déculturation (la détérioration ou la perte de l'identité culturelle).

Le développement baignera toujours, inévitablement, dans l'ambiguïté. Mais celle-ci implique le dynamisme : c'est l'entropie. Un monde sans ambiguïté serait pétri de rigidités et sentirait le renfermé; on y remplirait des formulaires au lieu de réfléchir; on s'y plierait à des rituels plutôt que d'user rationnellement de schèmes éprouvés.

Par conséquent, tout l'art consiste à promouvoir le changement tout en respectant la « personnalité » de la culture considérée. C'est essentiellement à cette mission implicite que l'OCDE se consacre depuis quarante ans. La capacité de l'Organisation à induire des changements dans les politiques tout en adaptant de manière empirique ces transformations à la situation et à la culture propres de chacun de ses membres constitue tout à la fois sa méthode de travail et sa force.

Nous allons maintenant proposer quelques outils auxquels le lecteur pourra recourir pour animer des rencontres internationales.

2.2 L'équilibre des systèmes sociaux : poids, dérives et contrepoids

Toute société possède des valeurs qui lui sont chères. Ces valeurs peuvent être considérées comme des poids, des préjugés ou de simples caractéristiques. Avec le temps, elles induisent dans la société qui les porte des glissements, des tendances, des déviations – des dérives qui dégénèrent souvent en dysfonctionnements; à terme, elles peuvent même causer la destruction de la société. Pour durer, les sociétés doivent se doter de contrepoids correspondant à leur culture. Souvent associés à des exigences légales ou quasi légales, ces contrepoids des valeurs culturelles contrecarrent ce glissement et permettent à la

société de maintenir son intégrité et son fonctionnement dans un équilibre dynamique entre dérives et forces compensatoires. En résumé, toute culture porte en elle ses propres déviations mais possède aussi les moyens de contrer leurs répercussions négatives.

Un système social ne peut pas survivre très longtemps s'il tombe en déséquilibre. D'une manière générale, toutes les sociétés reconnaissent que l'équilibre est nécessaire. Aux États-Unis, par exemple, le système de contrôles et de contrepoids évite que l'un des trois piliers du système politique – le législatif, l'exécutif et le judiciaire – n'en vienne à dominer les deux autres d'une manière excessive; l'agencement de ces composantes empêche que l'une d'elles ne s'empare du système et préserve ainsi l'équilibre.

L'analyse des systèmes sociaux dans différentes cultures permet d'observer cette quête constante de l'équilibre. D'Iribarne (1993, p. 55-61) a étudié quatre cas sous l'angle de l'enracinement des valeurs culturelles dans les méthodes de gestion.

Les modèles de gestion sont généralement élaborés aux États-Unis, plus rarement en Europe ou au Japon. Ces modèles sont souvent difficiles à transposer à d'autres cultures, car les valeurs culturelles sont profondément ancrées, et « invisibles » pour la plupart d'entre elles. La culture est têtue : elle ne peut être modifiée qu'à la longue, et toujours à petits pas. Les organisations internationales qui travaillent avec les politiques se heurtent nécessairement ou presque à des traditions locales particulièrement rebelles.

États-Unis : Le « contrat honnête »

Le modèle états-unien d'organisation repose sur une hypothèse fondamentale qui remonte à très loin : les contrats, quelles qu'en soient les parties prenantes, sont toujours conclus entre égaux et entités libres – des personnes, des entreprises ou des institutions.

Cet « idéal » induit un certain type de relations entre clients et fournisseurs, et entre patrons et employés. « Le client est souverain pour fixer ce qu'il entend obtenir de son fournisseur. En matière de relations hiérarchiques, le supérieur est libre de fixer les objectifs qu'il assigne à ses subordonnés. Mais il serait *unfair* de changer d'avis entre le moment où on a passé commande et celui où on reçoit la marchandise. Le supérieur est lié par des objectifs qu'il a fixés » (*ibid.*, p. 56).

Cette manière de fonctionner implique une approche cybernétique des organisations sociales et commerciales. La cybernétique est la science des communications et du contrôle des machines et des ordinateurs. Sa logique

rigide permet de définir une répartition claire des responsabilités entre les parties concernées; d'où l'utilisation d'organigrammes précis avec cases et lignes hiérarchiques définissant l'obligation de rendre compte de chacune des unités envers les autres, toutes isolées les unes des autres et clairement circonscrites. Les conflits se règlent dans le cadre de ces canaux de l'autorité hiérarchique, et selon des voies de communication préalablement définies.

Cet idéal contractuel se double d'une méfiance considérable envers l'arbitraire. Il mène à l'élaboration d'indicateurs du rendement objectifs et mesurables, parfois jusqu'à un degré de précision tel que le processus en devient long et lourd. Cette lenteur procédurière peut paralyser l'entreprise – d'où possibilité de dérive.

Les Nord-Américains affichent en toutes circonstances une bonne « tolérance au risque ». Ils autorisent par conséquent la loi du marché à régir un système intraitable et rude qui élimine le plus faible ou le moins adapté. Ce mécanisme peut faire office de contrepoids à la lenteur procédurière, et bloquer ainsi un comportement potentiellement destructeur. Les entreprises et les gouvernements qui s'empêtrant dans les détails et la procédure finissent par être détruits par la concurrence ou par d'autres joueurs.

France : La logique de l'honneur

La main-d'œuvre française tire ses traditions de guildes ou corps de métier très anciens, ou encore d'une « éthique de la profession » que l'on peut également qualifier de « mission ».

Individuellement, les travailleurs sont ainsi astreints à un ensemble de droits et de devoirs propres au code de conduite de leur profession. Celui-ci permet de distinguer le travail bien fait du travail bâclé, les bons produits des mauvais, les méthodes impeccables de celles qu'il faut éviter.

Ces traditions sont difficilement sacrificables sur l'autel du profit. La quête du profit à tout prix peut ainsi entrer en conflit violent avec l'honneur du groupe professionnel considéré. Ce serait déchoir que d'obéir servilement à un patron, un client ou une entreprise (D'Iribarne, 1993, p. 57). Par contre, il est tout à fait honorable de se dévouer à une cause ou de prendre des libertés avec le règlement si cela permet d'atteindre un objectif plus élevé – à la condition que cette faveur soit demandée dans les formes.

Dans ce contexte, les superviseurs, patrons, supérieurs hiérarchiques ne vérifient pas le travail de leurs subordonnés dans ses moindres détails. La situation est donc l'inverse de celle que l'on observe en Amérique du Nord,

où l'on considère parfois que la délégation de tâches et de pouvoirs est une bien bonne chose – mais quand même pas aussi bonne que le contrôle. En France, donc, les responsabilités sont stratifiées verticalement et horizontalement (entre les groupes professionnels travaillant dans une même entreprise).

Quand un problème se pose, la mesure la plus « honorable » à prendre consiste à improviser une solution – ou, comme on dit, « bricoler », « se débrouiller »... En un mot, démêler la situation par l'improvisation et l'inventivité, quitte, souvent, à prendre quelques distances avec les règles et les règlements. Il ne suffit pas de régler le problème; il faut le faire d'une manière créative et astucieuse, cette latitude s'accompagnant nécessairement d'une responsabilité.

Cependant, les « baronnies » et les querelles entre services dont les employés appartiennent à des groupes professionnels différents peuvent mener l'entreprise à la faillite, ou le gouvernement à l'inefficacité – dérive typique du système de gestion français.

Les Français possèdent une grande tolérance envers l'individualisme; leur propre devoir professionnel constitue un facteur de motivation puissant. S'il s'accompagne du professionnalisme et du respect de l'éthique du métier, la résolution des dysfonctionnements potentiels devient possible.

Japon : La fidélité paternelle

Alors que les Nord-Américains s'efforcent de rendre les relations les plus impersonnelles possible, les Japonais cherchent au contraire à tisser des associations à long terme sur la base de règles nombreuses, intangibles et non écrites. L'une des plus importantes consiste à faire preuve de loyauté dans le contexte de structures humaines extrêmement inégales (D'Iribarne, 1993, p. 58).

Les forts sont tenus, par honneur, de montrer « un certain respect » envers les faibles. Néanmoins, ils règnent sans partage au sommet de la hiérarchie de l'entreprise ou du gouvernement. En contrepartie de cet ascendant, ils doivent témoigner d'une fidélité paternelle envers tous les employés de l'entreprise, et ce, quel qu'en soit le prix. Les employés ne sont pas « éjectables » : l'emploi s'inscrit dans le long terme. En cas de difficulté, on se réunit pour élaborer ensemble une solution correspondant aux objectifs, aux valeurs et aux besoins de l'organisation.

Dans ce contexte traditionnel de fidélité mutuelle, les entreprises ont beaucoup de difficulté à réduire leurs coûts et implanter des changements si jamais la situation économique se détériore. Et quand un changement se produit effectivement, c'est souvent sous l'effet de pressions extérieures. La restauration Meiji a été enclenchée par des événements extérieurs et des pressions de la Grande-Bretagne et des États-Unis.

Cependant, les traditions ont la vie dure; la responsabilité individuelle du samouraï reste bien vivace. Face aux conséquences d'une erreur de jugement qu'il pourrait avoir commise, il n'hésitera pas à retourner son sabre contre lui-même – cédant ainsi la place à un successeur qui sera peut-être plus progressiste que lui.

Afrique : Le casse-tête de la logique commerciale

La recherche de consensus représente l'un des traits caractéristiques de nombreux modèles sociaux ouest-africains; dans ce contexte, la confrontation ouverte et le conflit direct sont à éviter.

Le social prime sur l'individuel, car l'ordre social est solidement implanté et tend à éradiquer les comportements individualistes. Les employés hésitent à faire mieux que leurs collègues pour atteindre ou dépasser leurs objectifs individuels. Dans tous les cas, mieux vaut ne pas se dissocier du groupe.

« ...On se préoccupe plus des intentions des individus que de l'effet objectif de leurs actes. » (D'Iribarne, 1993, p. 59). Contrairement aux Nord-Américains, les Africains ont généralement tendance à ne pas établir de distinction entre le travailleur (sa personnalité) et son travail. La confiance repose sur un modèle social organisé autour d'un réseau idéal d'amitiés et de liens de parenté au sein duquel les attitudes seraient apparemment dictées par la bienveillance. Toute situation anormale suscite le soupçon et déclenche des réactions souvent difficiles à contrôler.

Au total, les modèles et les systèmes organisationnels occidentaux publics ou privés fonctionnent souvent très mal dans le contexte des valeurs et des comportements dominants des autres cultures. Les experts étrangers qui exigent régulièrement des « changements de mentalité » se heurtent systématiquement à « l'entêtement culturel »... Les méthodes de gestion qui insistent sur les résultats plutôt que sur la bonne volonté ou qui obligent les parties à se quereller, par exemple l'établissement de priorités, menacent nécessairement la survie des organisations et peuvent aller jusqu'à les détruire.

D'un côté, dans la tradition africaine, la loyauté envers la « famille », la « parenté », reste plus forte que la loyauté envers des constructions abstraites telles que des entreprises ou des ministères. Face à un problème, le groupe s'en remet à la tradition et à la hiérarchie. De l'autre, les biens ont toujours été échangeables, et tout ce qui est échangeable peut se plier à la logique du marché. Les biens sont négociables et les prix évoluent généralement au gré des lois de l'offre et de la demande; à cet égard, certaines analogies avec la mentalité américaine de libre-marché peuvent être discernées. Ensemble, ces deux forces permettent le plus souvent d'éviter la catastrophe.

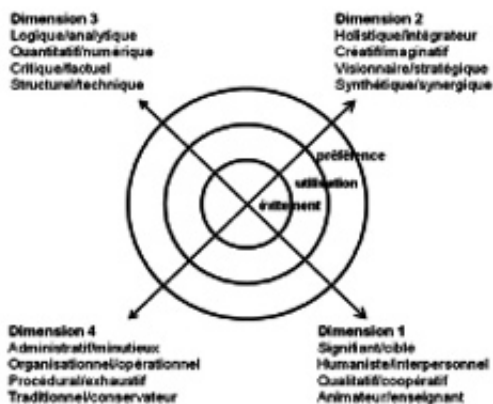
2.3 Les quatre dimensions du renseignement selon Bonthous

Bonthous propose une analyse des systèmes de collecte de l'information à des fins militaires et stratégiques ou commerciales (1991, p. 275-310). Elle offre un autre exemple de prise en compte des facteurs culturels. Bonthous a comparé les services du renseignement en Allemagne, en France, en Suède, au Japon et aux États-Unis. Il évalue la collecte des données selon quatre axes ou dimensions; il compare ensuite la manière dont les pays utilisent cette information et les processus qu'ils mettent en œuvre pour prendre leurs décisions stratégiques. Bonthous se pose donc les questions suivantes : Comment le système cognitif de chacun de ces cinq pays est-il structuré? Dans chacun d'eux, comment l'information est-elle utilisée et quels sont les types de renseignements généralement considérés comme essentiels ou, au contraire, négligeables, par rapport au processus décisionnel? Pour le directeur avisé comme pour le président averti, ces considérations sont d'une importance cruciale, car l'OCDE doit recueillir et présenter des données que l'administration de chacun de ses pays membres devra juger pertinentes.

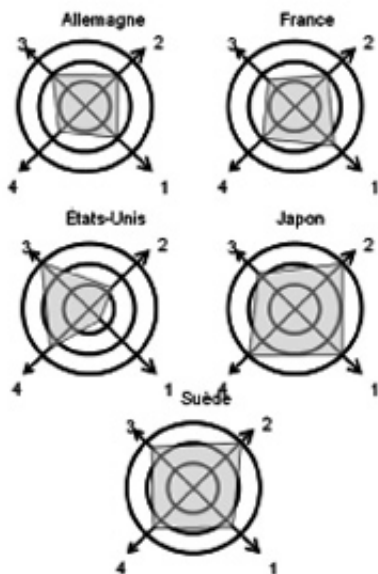
Encadré 4.3

Les dimensions clés de Bonthous⁵

Les quatre dimensions de Bonthous



Cinq manières de recueillir et d'utiliser l'information



La *dimension 1* se caractérise par le sens (la signification et l'objectif), les compétences humanistes et interpersonnelles, la prédilection envers les comportements qualitatifs et coopératifs au sein du groupe et enfin, la mise

5. Les schémas proviennent de la figure 2 de l'article de Bonthous, p. 281.

en œuvre de techniques d'animation (facilitation) et d'enseignement pour recueillir l'information et faire connaître ses utilisations dans la collectivité ou le groupe concerné.

« Aux États-Unis, note Bonthous, le renseignement est traditionnellement associé à l'armée, au secret (intelligence militaire). De ce fait, on considère rarement qu'il peut bénéficier à tous : la collecte de l'information est vue comme relevant d'un monde parallèle, clandestin, plutôt manipulateur, à la limite de l'éthique. En Suède et au Japon, par contre, la plupart des gens comprennent l'intérêt que la collecte de l'information représente pour la société dans son ensemble – qu'ils soient agriculteurs, propriétaires de petite entreprise ou gestionnaires de conglomerat. Les individus, les entreprises et le gouvernement génèrent et recueillent l'information de concert. »

La *dimension 2* est celle qui permet aux organisations de repousser leurs propres limites. Elle se caractérise par la recherche d'une information holistique et intégratrice, l'encouragement des comportements créatifs et imaginatifs, l'instauration d'un contexte propice à la pensée visionnaire et à la réflexion stratégique, et la prédilection pour les synthèses (par opposition aux listes de données et de détails) et la synergie intra-organisationnelle (plutôt que des directions et divisions travaillant isolément les unes des autres).

« Le Japon et la Suède ont beaucoup développé cette dimension, note ici Bonthous. La collecte de l'information fait partie intégrante du processus continu de réflexion et d'action stratégiques au niveau national comme dans les entreprises. Elle ne se pratique pas de manière ponctuelle ou au gré des crises. Le renseignement fait partie intégrante de tous les éléments d'information; il n'est pas limité à la sphère confidentielle. »

La *dimension 3* privilégie la logique et la réflexion analytique. Elle s'intéresse essentiellement aux données quantitatives et numériques; elle est critique et factuelle, structurelle et technique.

« Les services de renseignement des États-Unis règnent en maîtres dans la dimension 3 : ils n'ont pas leur égal pour ce qui est de la logique et de la raison. Ils sont les meilleurs pour réaliser des évaluations quantitatives et des analyses factuelles ou numériques. Les problèmes sont résolus de manière logique : le complexe est réduit au simple, le confus au clair. Des outils sophistiqués sont utilisés pour élaborer des généralisations à partir de constats spécifiques. La logique et la raison régissent tous les processus des services du renseignement. L'intuition et les méthodes plus floues n'y ont aucune place, car elles sont considérées comme sujettes à controverse, génératrices de résultats difficiles à prouver, peu fiables. Les processus de collecte et de traitement de l'information sont formels et quantifiés.

La quête du savoir s'inscrit dans des projets à mener, des problèmes à résoudre; elle s'accompagne d'objectifs mesurables à chacune de ses étapes. Quand le projet est terminé, la recherche d'information ralentit tout de suite. Les professionnels du renseignement ont des dispositions naturelles ainsi que des capacités acquises pour entreprendre des projets d'envergure et résoudre des problèmes complexes. Ils fonctionnent dans le cadre d'échéances et visent des résultats mesurables et à court terme. Les projets sont terminés dans les délais prévus et dans les limites budgétaires fixées. L'efficacité mécaniste prévaut en toutes circonstances. À chacune des étapes du processus, des faits et des preuves doivent être présentés. Le rendement se mesure à des critères clairement quantifiables. C'est le résultat qui compte et qui détermine le degré de satisfaction.

La créativité n'est pas considérée comme un atout essentiel : pour augmenter le rendement, la voie royale consiste à optimiser les modèles analytiques qui ont déjà fait leur preuve. Les projets dont les résultats et le rendement ne peuvent pas être mesurés, ou dont certaines dimensions sont vagues, suscitent de la méfiance et ne trouvent pas immédiatement preneurs. La fonction et la valeur sont quantifiées et mesurées d'une manière précise. Les processus humains restent secondaires. La réalité est factuelle; le processus, mécaniste; l'interaction, hiérarchique. L'autorité a meilleure presse que la diversité. Cette dimension est d'une efficacité redoutable pour atteindre certains buts clairement circonscrits; elle risque toutefois de rater sa cible ultime, car les outils analytiques n'ont qu'un effet limité sur le développement organisationnel. »

La *dimension 4* témoigne de la manière dont les choses se font dans l'organisation : elle renvoie à la planification, à l'exécution, à la mise en œuvre. Les procédures et les méthodes administratives sont appliquées dans leurs moindres détails; cette dimension est celle de l'organisationnel et de l'exécutif, du procédural et de l'exhaustif, du traditionnel et du conservateur.

« La collecte des données se fait selon des procédures extrêmement précises; le tri des données, leur évaluation, leur inventaire et leur classement sont également menés dans la plus grande rigueur. L'ambiguïté n'est pas de mise; l'intuition et l'émotion sont considérées d'un œil méfiant. Cet univers est mécanique : il privilégie les séquences, les procédures et l'ordre. La dimension 4 renforce la dimension 3 dans ses aspects analytiques. Les professionnels qui privilégient la dimension 4 possèdent des capacités extraordinaires pour faire surgir l'ordre à partir du chaos. Malheureusement, ils ont tendance à ne pas voir la forêt derrière l'arbre. »

Ces quatre dimensions sont complémentaires les unes des autres. « La dimension 1 touche aux profondeurs affectives de l'humain : elle s'avère indispensable pour établir les fondations d'une culture de la collecte et du traitement du renseignement car elle fait appel aux gens plutôt qu'aux

techniques et aux outils. La dimension 2 permet au système de collecte et de traitement de l'information de prendre son essor et de se développer. La dimension 3 structure sa croissance et la modélise. La dimension 4 confère ordre et rigueur séquentielle au tout. »

Encadré 4.4

*Deux manières de recueillir et de traiter l'information
selon Bonthous : les États-Unis et la Suède*



Le modèle états-unien

Les services du renseignement états-unien règnent en maîtres dans la dimension 3 : ce sont les champions de la logique et de la raison.

Les dimensions 3 et 4 sont très développées. La dimension 1 reste ignorée; la dimension 2 est à peine utilisée.

- Ils réalisent des évaluations quantitatives et des analyses factuelles ou numériques.
- À chacune des étapes du processus, des faits et des preuves doivent être présentés.
- Les processus humains restent secondaires.
- La réalité est factuelle; le processus, mécaniste; l'interaction, hiérarchique.
- L'efficacité mécaniste prévaut en toutes circonstances.

Le modèle suédois

Les quatre dimensions sont développées à parts égales.

- La collecte de l'information fait partie intégrante du processus continu de réflexion et d'action stratégiques au niveau national comme dans les entreprises.
- Elle ne se pratique pas de manière ponctuelle ou au gré des crises. Le renseignement fait partie intégrante de tous les éléments d'information; il n'est pas limité à la sphère confidentielle.

2.4 L'élaboration de « scénarios »

Les méthodes nationales de collecte et de traitement de l'information qui sont décrites par Bonthous témoignent de certains « traits de personnalité » des pays considérés. Or, ces traits de personnalité s'expriment haut et clair quand les délégués nationaux étudient des documents sur l'évaluation ou l'élaboration des politiques. Dès qu'ils s'installent à la table pour discuter d'un sujet majeur, chacun d'eux scrute les documents fournis à la lumière des variables ou des dimensions qui lui semblent les plus importantes. Très souvent, le délégué des États-Unis s'intéressera d'abord aux faits et aux chiffres; il vérifiera ensuite que l'analyse est logique et que le document repose sur une méthodologie scientifique incontestable. Les délégués suédois et japonais examineront ces mêmes faits et chiffres, mais ils chercheront aussi dans le document d'autres types d'information qu'eux-mêmes et leurs ministères respectifs considèrent comme très significatifs : pour eux, un document qui ne parlerait que de faits et de chiffres en faisant l'impasse totale sur les dimensions humaines et qualitatives serait incomplet. Les mêmes remarques s'appliquent aux délégués français et allemands.

Je me rappelle une séance de discussions autour d'un document préparé par un expert français. Ce rapport commençait par un essai d'une longueur respectable sur les valeurs du développement. Venaient ensuite les inévitables chiffres décrivant le rendement de chacun des donateurs actifs au Sahel. Le délégué états-unien n'a pas apprécié cet exposé. Me regardant droit dans les yeux, il a (et ce n'est pas une figure de style) déchiré d'un geste les cinquante premières pages du document : pour lui, ce n'était que du verbiage. À l'inverse, les représentants de la France, du Canada et des Pays-Bas se montraient très enthousiastes à l'idée de passer l'essentiel de la séance à discuter du préambule philosophique. Pendant tout ce temps, évidemment, le délégué des États-Unis fulminait intérieurement. Quand son tour est venu de prendre la parole, il a entrepris de critiquer la méthodologie ainsi que la pertinence du document dans son ensemble. Certes, tous les représentants des États-Unis ne se comportent de manière aussi intempestive. Mais devant un document chiche en faits mais riche en « analyse qualitative », ils ont souvent tendance à en exiger une révision sérieuse, soulignant à l'appui de leur requête que le rapport qu'ils ont sous les yeux ne leur fournit pas un « scénario », un argumentaire utilisable auprès de leurs mandants.

Cette notion de scénario est tout à fait pertinente dans le contexte des politiques. Pour qu'une politique soit adoptée dans un pays membre de l'OCDE, il faut qu'un arsenal d'argumentaires soit présenté aux décideurs et

acteurs influents de tous les échelons. En démocratie, il ne suffit pas, en général, de convaincre quelques délégués; quel que soit leur rang, les représentants des pays ne constituent qu'un maillon dans une longue chaîne de hiérarchie et d'influence. Une fois qu'ils sont convaincus de la nécessité d'apporter tel ou tel amendement à une politique, ils doivent rentrer chez eux et convaincre d'autres personnes. Pour ce faire, il est important qu'ils possèdent des arguments acceptables dans leurs cultures respectives. C'est dans cette optique que je trouve l'analyse de Bonthous intéressante. L'ayant examinée, je n'ai cessé de me rappeler que le travail du Secrétariat devait répondre aux besoins informationnels de tous les délégués, y compris ceux du Sahel. Les discussions devaient également s'allonger pour permettre à tous ces représentants de formuler des arguments conformes à leurs manières habituelles d'appréhender la réalité. Il est essentiel aussi de créer de judicieux dédoublements; par exemple, on répartira la charge de travail de manière à ce qu'il faille engager deux consultants, un Français et un États-unien, afin de bâtir pour chacun des pays un « scénario » qui lui convienne. Les processus de discussion et de décision qui ne tiennent pas compte de ces réalités mènent presque à coup sûr à des échanges interminables et stériles ainsi qu'à la cristallisation des positions de chacun des partenaires.

On ignore tout ou presque des modalités de prédilection des Européens de l'Est et des Africains dans ce domaine. En raison de ce déficit informationnel, les agences étrangères qui veulent promouvoir l'adoption d'une politique qu'elles considèrent comme plus efficace pour résoudre tel ou tel problème ont souvent beaucoup de difficulté à forger des arguments pertinents et convaincants pour leurs partenaires de ces régions.

TROISIÈME PARTIE

LA GESTION DU PROCESSUS DE NÉGOCIATION

L'OCDE est un réseau dont les membres conservent leur souveraineté en tout temps. Elle est régie par le consensus; aussi faut-il posséder des compétences précises, beaucoup de tact ainsi qu'un sens stratégique très sûr pour convaincre les membres d'aller tous dans le même sens et pour arriver ainsi à quelque conclusion viable. L'OCDE ne possédant pas de pouvoirs coercitifs formels, elle doit atteindre un « consensus actif » à la fin de toutes ses discussions et négociations. Cet impératif implique que tous les participants s'entendent sur une recommandation ou une décision formulée par le groupe, mais il implique aussi que leur comportement ait évolué en cours de

processus : quand ils retournent à leurs bureaux respectifs, ils doivent en principe se comporter d'une manière différente de celle qui était la leur avant la rencontre; ce nouveau comportement doit en outre correspondre aux nouvelles normes qui ont été convenues. En ce sens, le processus de discussion ou de négociation s'apparente parfois à une intervention pédagogique, parfois à une séance de remue-méninges et d'élaboration d'idées nouvelles. Comme dans toute bonne pédagogie, chacun des participants doit écouter attentivement les autres; certains ajouteraient qu'il est tout aussi crucial d'avoir l'air d'écouter que d'écouter... On a en effet observé que la plupart des délégués ne craignent pas la divergence de vues tant qu'ils ont l'assurance d'avoir été entendus.

Par conséquent, la gestion du processus de discussion et de négociation ne laisse rien au hasard. Ce processus doit être géré d'une manière minutieuse pour contrer la difficulté additionnelle que représente l'exigence consensuelle. À mon sens, trois dimensions sont d'une importance capitale dans le bon fonctionnement de cette méthode de haut vol.

1. Premièrement, les participants doivent savoir comment jouer leur rôle pour obtenir les meilleurs résultats possible dans chacune des réunions et dans chacun des comités. Certains des participants sont appelés à jouer des premiers rôles, en particulier le président ou la présidente du comité ou de la rencontre. Nous avons examiné au chapitre 3 le rôle du « directeur avisé ». Nous proposerons ici quelques mesures que le « président averti » peut prendre pour aider son comité à atteindre ses objectifs. Nous verrons également la manière dont les participants peuvent se comporter les uns envers les autres pour maintenir la pression des pairs et en maximiser l'efficacité. Enfin, nous analyserons le recours aux experts et conseillers.
2. Deuxièmement, comme les pièces de théâtre ont besoin d'un bon texte, les réunions ne sauraient atteindre leur but sans s'appuyer sur des documents précis. Nous examinerons l'élaboration des principaux d'entre eux et présenterons les dimensions critiques de la syntaxe de l'ordre du jour annoté, du compte rendu succinct, du rapport d'examen par les pairs et du communiqué.
3. Troisièmement, l'organisation logistique de la réunion, la gestion du temps et l'articulation des volets de la discussion peuvent faciliter ou entraver l'obtention d'un consensus. Nous y reviendrons également.

3.1 Le rôle attribué à chacun des acteurs

Pour être les plus efficaces possible, tous les participants doivent savoir d'avance ce que l'on attend d'eux, le rôle qu'ils sont censés jouer. Ainsi, les délégués nationaux doivent en principe préparer un énoncé de la position de leurs pays respectifs pour chacun des points à l'ordre du jour. Ils peuvent également communiquer entre eux pour s'assurer des appuis à la solution ou à la formule qu'ils préconisent. Ce travail se fait généralement à Paris, mais il peut à l'occasion se faire ailleurs.

Le rôle du « président averti » (voir glossaire)

La plupart des comités, sous-comités et ateliers sont présidés par un représentant de l'un des pays membres. Cette formule permet de rappeler dans l'activité quotidienne le fait que l'Organisation est un réseau. Seulement deux comités ont des présidents permanents : le Comité d'aide au développement (CAD) et le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR; *Economic and Development Review Committee – EDRC*). Ces deux exceptions mises à part, chaque groupe choisit son président ou sa présidente à sa guise, selon ses propres règles non écrites, précédents et habitudes. Comme toujours ou presque à l'OCDE, ces règles peuvent varier selon le thème ou le secteur d'activité considéré. L'attribution de la présidence revêt une importance significative aux yeux de tous les membres, car le président a une influence déterminante sur les résultats du comité. Au début d'un projet, quand rien n'est encore cristallisé, il n'est pas rare que les délégués nationaux discutent entre eux à l'extérieur de la réunion et désignent ainsi le pays qui assurera la première présidence.

L'OCDE s'intéressant au contenu plus qu'à tout autre aspect des discussions et des négociations, les membres fixent souvent leur choix sur une personne qui semble faire consensus en raison de son bon jugement, de sa connaissance du sujet, de sa capacité motivationnelle et de l'intérêt qu'elle montre envers la mission à accomplir. L'obtention de la présidence constitue un honneur pour le pays choisi, particulièrement pour les comités les plus importants, par exemple les finances; en général, le ministère responsable déploiera alors tous les efforts possibles pour faciliter la tâche du président. Dans certains cas, cette personne sera maintenue à son poste tant qu'elle assurera la présidence du comité.

Tous les présidents acquièrent ou perfectionnent des compétences à mesure que les travaux de leur comité progressent. Certains possèdent d'avance

une intuition très juste; d'autres doivent l'acquérir à la dure, par tâtonnements. Les suggestions ci-dessous pourront fournir des orientations générales. Elles ne prétendent pas reposer sur des preuves scientifiques incontestables; elles ne s'appuient pas non plus sur des publications spécialisées. Elles émanent essentiellement d'entretiens avec d'anciens membres ou des membres actuels du personnel de l'OCDE. Au mieux doivent-elles être considérées comme des leçons pouvant être apprises d'hommes et de femmes qui ont travaillé au cœur de l'action pendant plusieurs années.

Une présidente ou un président averti doit rester calme et posé tout au long de la réunion, amener le groupe à s'en tenir à l'ordre du jour en lui posant des questions ou en formulant des affirmations, et faire preuve en tout temps d'une grande clarté de raisonnement et d'une solide compréhension des enjeux. Il doit privilégier les questions essentielles à l'élaboration d'une solution et détecter rapidement celles qui entraînent le groupe vers des thèmes subsidiaires. Le président doit veiller à ce que les vrais problèmes ne soient pas dissimulés par d'habiles écrans de fumée, à ce que la rencontre ne dégénère jamais en formes, formalités et rituels, et à ce que les discussions ne s'écartent pas de l'enjeu central. Néanmoins, le président doit rester sensible aux susceptibilités et aider son associé le plus sûr, le « directeur avisé », à trouver un langage acceptable et sincère pour définir les situations et les problèmes. Dans la réunion proprement dite comme à l'extérieur, toutes les occasions doivent être saisies d'amener le groupe à progresser par rapport à l'ordre du jour fixé. Enfin, la crédibilité personnelle et intellectuelle du président rassure le groupe. Utilisé de manière pertinente et opportune, le sens de l'humour constitue également un bon atout.

Deux archétypes efficaces: le Persévérant diplomate et le Franc-tireur

Le Persévérant diplomate a présidé d'innombrables comités, récoltant au passage de nombreuses réussites. Il se caractérise par une capacité d'écouter chacun des délégués pendant des heures, de le laisser parler jusque tard dans la nuit, mais sans jamais perdre de vue les objectifs de la rencontre. Ce président épuise littéralement les représentants en les écoutant avec une patience inusable – puis en les ramenant à la tâche en cours.

Le Franc-tireur est plus rare. Dans certaines circonstances, il est néanmoins le mieux placé pour occuper la présidence. Le Franc-tireur possède une grande indépendance de vues, voire de fortune; il dirige le groupe avec aplomb, n'hésitant pas à interrompre une discussion pour ramener les participants à l'ordre du jour. Il peut passer pour tranchant mais possède un solide

ascendant intellectuel; s'il ajoute à cela une réputation justifiée de champion de l'éthique, il peut faire un excellent président pour les groupes de fonctionnaires chevronnés. Le Franc-tireur réussit rarement seul; mais secondé d'un partenaire et complice qui, depuis l'intérieur du groupe, lui prêterait main-forte en temps utile, il possède d'assez bonnes chances de survie. Cet archétype s'avère particulièrement utile en cas de retard dans la concrétisation de l'ordre du jour, quand il faut prendre des risques pour vaincre les résistances profondément incrustées.

Le Diplomate passif est un modèle beaucoup moins efficace. Il n'intervient pas dans les débats et se maintient généralement en bordure du groupe. Il se contente de « gérer la circulation », de veiller à ce que chacun des participants parle à son tour et respecte le protocole. Les groupes très enthousiastes comptant de nombreux participants motivés ainsi qu'un directeur avisé particulièrement affirmé et respecté peuvent arriver à surmonter le manque d'énergie positive du Diplomate passif. Les groupes ou comités moins enflammés risquent au contraire de s'éteindre à son contact; à terme, ils trouvent toutefois le moyen de désigner un autre président.

Efficience et efficacité de la présidence

L'efficacité et l'efficience sont toujours difficiles à cerner dans le contexte de l'OCDE. La différence entre les deux notions est subtile, mais jamais vague. Tous les présidents doivent choisir leurs combats au moins une fois par réunion : déterminer ce qui compte vraiment et ce qui peut être sacrifié dans le feu de l'action. Un groupe peut atteindre ses objectifs d'ensemble sans pour autant que la rencontre ait véritablement porté ses fruits. Certaines réunions sont gérées de manière efficace – elles débouchent sur des résultats qui semblent correspondre aux buts visés – mais elles laissent certains participants secrètement insatisfaits. Très souvent, par exemple, les préoccupations des pays les plus importants éclipsent celles des États plus petits; à long terme, le consensus risque ainsi d'être compromis. Les petits États possèdent différents moyens de se rendre indispensables quand vient l'heure de monnayer leur appui. Ils peuvent se soustraire aux politiques ou tirer parti de considérations géopolitiques pour se placer en position de pouvoir. Au total, le « président averti » ne doit jamais perdre de vue le fait que l'objectif fondamental de l'Organisation est de favoriser la coopération entre ses membres. Le rôle du « président averti » est aussi de rassembler en dépit du fractionnement du monde.

La recherche du consensus ne doit pas faire oublier d'autres objectifs primordiaux de l'Organisation.

1. L'OCDE est une « organisation apprenante ». Les connaissances que les participants acquièrent sur eux-mêmes, sur leurs voisins et sur les méthodes les plus efficaces pour concrétiser certains buts représentent l'un des résultats les plus importants des réunions réussies. Pour certains observateurs, l'OCDE aurait même un « devoir de diligence » qui l'obligerait à comprendre comment fonctionne chaque système, avec sa dynamique particulière et ses interactions avec les autres systèmes. Pour bon nombre d'analystes, donc, l'apprentissage n'est jamais un luxe. À l'OCDE, ce n'est pas un surcroît dont on pourrait se passer : c'est un impératif moral.
2. L'OCDE est également un laboratoire d'idées nouvelles à tester et implanter : la plupart de ses forums s'apparentent à des séances de remue-ménages interétatiques visant le développement de nouveaux produits ou de nouvelles manières de gouverner et de dispenser des services aux populations.
3. Les réunions doivent aussi préparer les examens par les pairs qui se tiendront ultérieurement. Le « président averti » n'oublie jamais qu'en définitive, toutes les actions des membres seront analysées et jugées par les autres. L'obtention trop rapide d'une entente peut rendre la mise en œuvre difficile et compromettre le ralliement des membres. Le processus d'examen par les pairs est une caractéristique majeure de l'OCDE, mais aussi un défi majeur. Il constitue le test décisif des politiques bien négociées et représente également, dans une très large mesure, un indicateur du rendement des présidents qui ont dirigé les discussions aux étapes antérieures.

Il vaut souvent mieux clore une rencontre sans avoir atteint de consensus que de presser les participants d'accepter une entente envers laquelle ils conservent des réticences. Le « président averti » sait jusqu'où ne pas aller trop loin et n'oublie jamais que l'apprentissage constitue le fruit le plus précieux des réunions.

La structure de comités

L'OCDE est un réseau complexe formé de nombreuses familles. Par exemple, des représentants commerciaux des différents pays membres constituent une famille aux liens assez souples; il en va de même pour les représentants des ministères des Finances ou autres. Ils se rencontrent égale-

ment dans d'autres forums, où ils discutent aussi des idées et questions débattues dans des comités de l'OCDE. Au fil de leurs retrouvailles dans des séminaires scientifiques, des rencontres bilatérales ou des réunions d'autres instances internationales (Banque mondiale, Fond monétaire international, Organisation mondiale du commerce), ils en viennent graduellement à bien se connaître les uns les autres. Le monde de l'OCDE est parcouru de connexions très nombreuses. Les « présidents avertis » sont également membres de ces mêmes cercles, et les plus adroits d'entre eux savent quand et comment faire progresser l'ordre du jour de leur comité en dehors des rencontres du groupe. Très souvent, les membres de l'OCDE discutent entre eux dans des forums d'envergure et peuvent être invités par le président à diriger une rencontre informelle avant la séance finale. Cette formule permet de progresser sur un ou plusieurs points précis de l'ordre du jour. Une réunion du comité pourra confirmer des ententes conclues la veille au soir dans le foyer d'un hôtel. Quand on le considère sous cet angle, on comprend mieux l'influence considérable du caractère informel des travaux de l'OCDE.

L'OCDE est souvent le lieu où se discutent, se préparent et s'harmonisent les positions exprimées dans d'autres forums. Ainsi, les membres de l'OCDE se sont servis autrefois du Comité des échanges pour préparer les négociations entourant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (AGTAC; *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) dans les années qui ont précédé la mise sur pied de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le Comité d'aide au développement (CAD) a fait office de tremplin pour la préparation des grandes conférences internationales de Rio, Beijing et autres auxquelles assistaient les pays du tiers-monde. Le très mystérieux Groupe de travail n° 3 a été utilisé pour la préparation des rencontres du G10 dans les années 1970, et pour les réunions du FMI. Il n'est pas étonnant, dans ce contexte, qu'une certaine harmonisation ait orienté les politiques et les comportements des membres.

Un équilibre en évolution constante

Le niveau élevé d'interconnectivité entre les activités de l'OCDE et celles de ses membres impose à chacun des comités d'adapter ses travaux à un équilibre en constante évolution – ce qui représente tout à la fois une contrainte et un atout pour le « président averti ». Cet impératif d'adaptation constitue l'un des arguments majeurs en faveur de présidences stables et durables, et contre les mandats trop courts. Avec le temps, s'il est compétent, le président en vient à personnifier son comité, à l'incarner. Si, à la compétence, il ajoute la flexibilité, le jugement éclairé et la ferveur professionnelle,

ce même président peut souvent avoir une influence très forte sur le comportement des États. Ce fut par exemple le cas du comité de lutte contre la corruption dirigé par un juriste suisse, Mark Pieth. Au chapitre 5, les travaux de ce comité ad hoc nous permettront de faire l'analyse d'une éclatante réussite.

La gestion du temps

L'une des principales fonctions du président ou de la présidente de comité consiste à « gérer le temps », autant à long terme qu'à court terme. À long terme : il faut parfois des années pour qu'une nouvelle politique s'enracine dans les pratiques courantes. À court terme : c'est au président qu'il incombe de gérer le temps dans chacune des rencontres ainsi qu'entre elles. Il doit pour ce faire posséder un bon sens du macrorythme (l'ensemble des travaux) et du microrythme (le moment opportun dans une rencontre en particulier). Ainsi que nous l'avons vu, l'univers de l'OCDE est parcouru d'innombrables connections et change constamment. Le « président averti » doit savoir s'adapter aux évolutions des politiques. Dans certains cas, elles lui facilitent la tâche. Le plus souvent, elles entravent et ralentissent les travaux de son comité. Au niveau plus quotidien, le président est appelé à intervenir quand le groupe est bloqué par la fatigue ou la lassitude, quand un nouveau point à l'ordre du jour doit en remplacer un autre, quand il faut prendre l'initiative d'évacuer un problème.

Très souvent, le temps imparti pour examiner les points de l'ordre du jour est trop court. Par exemple, l'examen annuel des résultats économiques de chacun des membres dure moins d'une journée. C'est peut-être suffisant pour se faire une idée assez juste de l'économie de l'Islande, par exemple; c'est beaucoup trop court pour percer les arcanes d'une économie aussi vaste et complexe que celle des États-Unis.

Les astuces du métier

Quand la séance est ardue, le président peut la clore sur quelques mots bien choisis – plutôt que de s'appesantir sur des problèmes apparemment insolubles. Pour conclure la rencontre sur une note positive et porteuse, le président pourra recourir aux techniques suivantes.

- Mesurer l'ampleur des apprentissages réalisés au fil des interventions des participants
- Féliciter le groupe d'avoir résolu un problème épineux

- Encourager les participants à élaborer, d'ici la prochaine rencontre, des manières nouvelles d'aborder le problème
- Insister sur les obstacles méthodologiques qui ont été surmontés, et dont la résolution favorisera la poursuite d'un dialogue pourtant délicat

De tels propos peuvent avoir une résonance considérable quand ils émanent d'une personne reconnue pour la qualité et la précision de son jugement ainsi que son expertise dans le domaine. De plus, pour les esprits doués de créativité, les rencontres houleuses constituent toujours une occasion inestimable de créer, innover, amener le groupe vers d'autres sphères de réflexion, ou inventer des outils ou des méthodes de recherche qui permettront d'élaborer des solutions entièrement neuves.

Le « président averti » ne craint pas le silence. Il laisse aux participants le temps de réfléchir. Si un « silence pesant » s'abat sur l'assemblée après les présentations et la mise en contexte d'usage, le président saura faire preuve de patience et évitera de répéter les propos qu'il vient de tenir ou d'exprimer des opinions personnelles, ce qui aurait pour résultat de déresponsabiliser le groupe. Dans un réseau de pairs, tous les participants doivent s'appropriier le processus à parts égales. L'un d'eux finira nécessairement par amorcer la discussion. Le président ne doit pas forcer la participation, mais il doit veiller à ce que chacun ait l'occasion de s'exprimer sur le sujet avant de proposer lui-même un récapitulatif pour clore ce volet des discussions.

Si la discussion stagne dans une impasse et que les participants restent inertes, le président pourra user des tactiques suivantes.

- Re-exprimer son opinion pour stimuler la participation des autres membres du groupe
- Exprimer une opinion de compromis dans l'espoir d'influencer ceux qui ne se sont pas encore fait d'idée précise sur le sujet
- Proposer un bilan d'étape : « L'orientation de cette rencontre semble être la suivante... »
- Passer directement au point suivant de l'ordre du jour

Pour bâtir la mémoire collective du groupe, le président ou la présidente pourra employer les méthodes ci-dessous.

- Proposer régulièrement de brefs résumés des progrès accomplis jusque-là
- Poser des questions de vérification, par exemple : « Voulez-vous dire que...? », « Avez-vous tous et toutes l'impression que...? » Ou encore, il pourra dire : « Il me semble qu'un consensus se dessine dans cette direction... »

QUATRIÈME PARTIE

LA SYNTAXE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS

4.1 L'ordre du jour annoté

Le processus de négociation s'enclenche souvent à partir d'un ordre du jour annoté, un document que l'OCDE a raffiné jusqu'à l'art. Cet ordre du jour oriente les négociations et les situe dans le contexte d'un dialogue continu visant des objectifs précis. Toutes les rencontres ne se déroulent pas selon ce modèle. En général, les réunions s'inscrivent dans un processus à long terme et leur déroulement est donc très simple : une liste des sujets à discuter s'avère souvent bien suffisante pour la mener à bonne fin. Par contre, quand les discussions sont plus difficiles, soit parce qu'elles portent sur un sujet complexe encore nouveau, soit parce que les participants ne se connaissent pas bien les uns les autres, il faut redoubler d'efforts pour que la rencontre atteigne les buts visés.

La méthode OCDE fonctionne comme des matriochkas, ces poupées russes qui s'emboîtent les unes dans les autres : chacun des fils de discussion s'intègre à un autre. L'orientation globale du processus consiste à prendre appui sur les faits avérés et acceptés par tous afin d'atteindre un consensus sur une politique commune. Pour reprendre les six étapes de cette démarche (voir chapitre 3, quatrième partie), la première consiste à s'entendre sur le sujet à discuter. Cette tâche incombe aux membres eux-mêmes. Une fois qu'ils se sont accordés sur ce point, le Secrétariat prend en charge les étapes suivantes, tout aussi cruciales, et il applique une méthode scientifique rigoureuse pour aider le groupe à progresser par rapport à l'ordre du jour qu'il s'est fixé. En premier lieu, le Secrétariat s'attache toujours à établir les faits, à recueillir les données, à mettre sur pied un bassin comparatif d'information. Il faut ensuite analyser ces données et en tirer des conclusions. Enfin, l'élaboration des prévisions et des recommandations permet de clore les discussions; les examens par les pairs peuvent alors commencer.

Alors que le comité ne se rencontre parfois qu'une ou deux fois l'an, les membres peuvent discuter entre eux de tel ou tel point précis tout au long du processus. Pour être vraiment efficaces, les réunions doivent se dérouler selon la « recette » traditionnelle et maintes et maintes fois éprouvée que l'OCDE applique pour obtenir des consensus sur les politiques : d'abord,

analyser la situation à la lumière des faits et des données harmonisées avérées et acceptées par tous les participants; ensuite, passer à l'étape plus difficile des recommandations et des décisions.

Les rencontres qui interviennent au tout début du processus sont particulières en ceci que les membres ignorent tout ou presque du thème sur lequel ils doivent se pencher. Dans ce cas, l'ordre du jour s'intéressera en priorité à ce que l'on sait dans ce domaine, aux données disponibles. Le groupe pourra examiner cette information et déterminer si elle est suffisamment pertinente, riche et fiable pour nourrir ses discussions. Si elles sont incomplètes, des mesures devront être prises pour créer une base informationnelle sur laquelle l'analyse comparative pourra s'appuyer. Cette méthode permet donc de vérifier que le problème est clairement circonscrit avant de tenter de le résoudre. Sinon, l'absence de consensus quant à la nature même du problème finira par entraver, ralentir, voire bloquer le processus d'élaboration d'une politique commune. Au total, chacune des réunions est structurée de manière à éviter de créer des conflits; elle favorise ainsi la détermination de la vérité et d'une connaissance objective reposant sur les faits, l'analyse rigoureuse et le débat; elle permet aussi d'atteindre des consensus sur les politiques et de renforcer les liens de coopération entre les participants.

Deuxième caractéristique des ordres du jour efficaces : ils doivent orienter judicieusement les travaux du groupe à chacune des étapes de la rencontre. L'ordre du jour est en quelque sorte une carte routière : pour éviter les pertes de temps (une ressource extrêmement rare et précieuse dans ce contexte), il doit être bien conçu et facile à suivre. Considérant le coût considérable des rencontres internationales, il serait irresponsable de les convoquer sans s'assurer préalablement qu'elles s'appuieront sur des ordres du jour irréciprochables.

Nous proposons ci-dessous un ordre du jour annoté « modèle » : il provient de l'Unité de liaison et de coordination du Secrétariat général et porte sur un atelier organisé en octobre 1995 pour faire le point sur les interactions entre les finances publiques et l'évolution des équilibres épargne/investissement (document de l'OCDE n° SG/DNME"ECO"GEN/A(95)1, 21 septembre 1995). L'objectif de la rencontre était de dresser un bilan des situations nationales quant aux interactions entre les taux nationaux d'épargne et d'investissement, le niveau et la structure des finances publiques et, d'une manière générale, les politiques publiques. En plus des rapports de portée générale témoignant d'une connaissance poussée de sujets précis (par exemple, l'un des documents examinait l'incidence sur le taux d'épargne du vieillissement de la population, du système des retraites et des budgets gouver-

nementaux), un certain nombre d'études de cas nationales ont été soumises à la discussion. Puisque cet atelier s'adressait aux pays membres de l'OCDE ainsi qu'à ceux qu'il est convenu d'appeler « les non membres dynamiques », les études de cas portaient sur l'Amérique latine dans son ensemble, plus particulièrement l'Argentine et le Brésil, l'Asie, notamment le Japon, la Malaisie, Singapour, la Thaïlande, le Taipei chinois, et finalement, les États-Unis. Les discussions devaient porter sur trois sujets. Premièrement, les participants étaient invités à s'interroger sur le rôle des politiques publiques dans l'évolution de l'épargne et de l'investissement ou, plus précisément, le rôle des réformes des systèmes de retraite et le rôle des autres politiques publiques. Ensuite, le groupe s'est penché sur les perspectives d'avenir des finances publiques, de l'épargne et des investissements, en particulier dans les économies dynamiques non membres (EDNM) de l'Amérique latine et de l'Asie. Le lecteur aura remarqué le glissement subtil qui s'est opéré entre le bilan des situations nationales (discussion factuelle) et l'évaluation des perspectives en matière de politiques fiscales. Enfin, les discussions ont porté sur les implications au niveau des politiques.

Tableau 4.1

L'ordre du jour annoté, exemple et commentaires

<p>L'ordre du jour est organisé de la même manière pour toutes les séances.</p> <p>Premièrement, il présente succinctement l'objectif de la rencontre.</p> <p>Il dresse ensuite la liste de tous les documents qui ont été produits spécifiquement pour l'atelier.</p> <p>Enfin, il propose des sujets de discussion.</p>	
<p>En quelques lignes, l'enjeu principal des discussions ainsi que l'objectif de l'atelier sont clairement exposés.</p> <p>On remarquera le caractère neutre et modéré des formulations : « On s'inquiète en particulier... »</p>	<p>Remarques préliminaires. L'évolution récente et future (prévue) de l'épargne et de l'investissement au niveau national ainsi que leurs déterminants respectifs représentent une préoccupation importante pour les économies DNM et celles de l'OCDE relativement à l'élaboration et l'implantation des politiques. On s'inquiète en particulier de constater que la faiblesse de l'épargne ainsi que le niveau élevé des taux d'intérêt dans les pays de l'OCDE ralentit l'investissement privé, mais aussi de voir la faiblesse de l'investissement dans de nombreux pays non membres de l'OCDE. Par ailleurs, le vieillissement des populations dans la plupart des pays de l'OCDE pourrait rendre l'élévation du taux d'épargne plus souhaitable encore. Ces considérations, entre autres, soulèvent des interrogations quant au rôle du secteur public et, peut-être, quant à la pertinence d'une réduction des déficits fiscaux et de l'endettement de plusieurs pays dans l'optique de libérer des ressources qui pourraient être canalisées vers le secteur privé.</p>

<p>Ce deuxième paragraphe se fonde essentiellement sur des faits et rappelle des données qui ont été reconnues comme exactes.</p>	<p>En général, les économies dynamiques non membres de l'Asie ont connu des taux de croissance élevés, une inflation faible et des budgets équilibrés, mais aussi des taux d'épargne et d'investissement très élevés. À l'inverse, de nombreux pays latino-américains ont connu des taux d'épargne faibles et des flux entrants de capitaux erratiques, l'instabilité macro-économique ayant découragé les prêteurs étrangers. Par conséquent, les taux de croissance moyens par habitant sont restés faibles ces 10 à 15 dernières années. D'une manière générale, les pays de l'OCDE se situent entre ces deux cas de figure. En général, les situations fiscales se sont détériorées et les taux nationaux d'épargne ainsi que les taux de croissance ont baissé depuis les années 1970.</p>
<p>Les écarts constatés dans les résultats nationaux, tant dans les pays membres de l'OCDE que dans les pays non membres, sont exposés d'emblée d'une manière très franche.</p>	<p>Considérant ces écarts dans les résultats, et considérant les préoccupations mentionnées précédemment, l'objectif de cet atelier est d'établir une comparaison internationale des interactions entre les taux d'épargne et d'investissement et le niveau ainsi que la structure des finances publiques et, dans certains cas, les politiques publiques en général. Des études de cas permettront d'analyser certaines questions spécifiques, par exemple le rôle des systèmes de retraite. Par ailleurs, les participants s'interrogeront sur les perspectives d'avenir concernant les finances publiques, leur incidence sur l'épargne et l'investissement, et les politiques nécessaires pour accroître l'épargne.</p>

Cette séance a pour objectif de permettre aux participants de dresser un bilan de la situation dans différents pays. Cette approche favorise le consensus sur les faits qui fondent l'analyse.

Le recours aux questions pour inciter les membres du groupe à prendre part aux discussions présente de nombreux avantages subtils.

Il favorise une participation immédiate. Face à une affirmation, les participants pourraient se contenter d'approuver passivement. La question évite cet écueil.

Les questions sont également moins menaçantes en ceci qu'elles autorisent la réflexion personnelle et l'expression des points de vue individuels.

Les énoncés brefs ont toujours l'air dogmatiques car ils font l'impasse sur les nuances qui peuvent se déployer dans un texte plus long. Les questions permettent aussi d'éviter cet écueil.

Le recours aux questions offre aux participants la possibilité d'aborder le sujet sous différents angles. Il autorise même des quasi chevauchements subtils et des sous-questions – ce qui permet d'intéresser différents types de personnalités aux discussions, et donc, d'intensifier la participation.

On observera que les verbes utilisés stimulent différentes aires cérébrales : critique (i), analytique (ii et iv) et créative (iii).

Le groupe est ensuite progressivement amené à réaliser sa propre analyse des données provenant des études de cas, puis à en tirer des conclusions d'un commun accord.

Première séance. Le rôle des politiques publiques dans l'évolution de l'épargne et de l'investissement. Le but visé ici est de dresser un bilan de la situation dans différents pays.

Questions proposées pour la discussion

i) *A-t-on des raisons de croire* que les systèmes de retraite à financement privé, ou entièrement financés par l'État, favorisent l'intensification de l'épargne au niveau national?

ii) La réforme du système des retraites peut-elle en soi *probablement induire* une augmentation de l'épargne nationale, ou faut-il prendre d'autres mesures en parallèle?

iii) *Existe-t-il d'autres politiques publiques précises* qui orientent durablement le comportement du secteur privé en matière d'épargne et, si oui, comment peut-on mesurer leurs incidences exactes?

iv) Dans quelle mesure *l'écart entre les taux d'épargne des différents pays peut-il s'expliquer* par des facteurs purement économiques et démographiques? Certains facteurs culturels et institutionnels jouent-ils un rôle dans ce domaine?

<p>Ici encore, les questions stimulent la discussion d'une manière directe, mais non menaçante.</p> <p>On remarquera l'utilisation de l'expression « Dans quelle mesure... ». En réalité, cette question est très directe. Elle sous-entend une conclusion : les politiques actuelles ou prévues feront effectivement augmenter le niveau d'épargne... mais « dans quelle mesure »? Le lecteur pourra se demander quelles formules auraient pu être utilisées pour favoriser la concrétisation de l'ordre du jour au moyen d'affirmations plutôt que de questions assez longues.</p>	<p>Deuxième séance : Les perspectives d'avenir pour les finances publiques, l'épargne et l'investissement</p> <p>L'objectif de cette séance est de comparer les perspectives d'avenir des pays en matière de politique fiscale, ainsi que leurs comportements et leur évolution possible en ce qui a trait à l'épargne et à l'investissement.</p> <p>Questions proposées pour la discussion</p> <p>i) Études de cas sur les perspectives d'avenir de différents pays</p> <ul style="list-style-type: none"> – Comment le déficit fiscal du Taipei chinois sera-t-il résorbé? – Quelles sont les perspectives relative-ment aux équilibres nationaux épargne/investissement en Thaïlande? – Quelles sont les perspectives relative-ment au maintien de l'épargne en Argentine? – Dans quelle mesure /es réformes actuelles ou planifiées des politiques peuvent-elles modifier les perspectives à moyen terme des équilibres nationaux épargne/investissement dans les pays de l'OCDE?
	<p>ii) Points généraux</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dans quelle mesure les participants trouvent-ils raisonnable et prudent de s'en remettre aux flux de capitaux internationaux pour équilibrer l'épargne et l'investissement dans chacun des pays considérés? – Quel est le degré d'urgence de la consolidation fiscale dans les pays de l'OCDE? En Amérique latine? Est-il probable que les pressions en faveur d'une hausse des dépenses sociales (par exemple, en santé ou en éducation) s'intensifient dans les DNM asiatiques en même temps que leurs niveaux de revenu augmenteront?

La dernière séance récapitule les deux premières afin d'aboutir à des conclusions. On remarquera que le groupe aurait pu procéder autrement. Par exemple, il aurait pu traiter séquentiellement chacun des sujets et tirer des conclusions au fur et à mesure pour chacun de ces thèmes.

Toutefois, cette manière de procéder permet de raffermir rapidement le niveau de confiance en soi et de confiance réciproque dans le groupe; elle lui permet de progresser d'une manière dynamique vers l'élaboration de recommandations fondées sur les données avérées et acceptées par toutes les parties.

Le groupe s'achemine vers les généralisations et la mise en commun des meilleures pratiques.

La dernière question s'imprime dans les esprits; elle laisse beaucoup de place au doute et ouvre la voie aux discussions ultérieures. Elle témoigne d'un penchant très ancien de l'OCDE pour les cheminements graduels se déployant sur le long terme, au détriment des percées spectaculaires et ponctuelles.

On remarquera que la toute dernière question ouvre la possibilité de critiquer les membres de l'OCDE, les hôtes de l'événement. Cette formule peut être considérée comme une marque de courtoisie, puisqu'elle laisse le dernier mot aux invités.

Troisième séance : Les incidences sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques

Cette séance mettra en parallèle les données constatées et les enseignements tirés des deux premières séances relativement aux programmes de réforme structurelle et fiscale à moyen terme; son objectif est d'amener les participants à des conclusions concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Questions proposées pour la discussion

i) *Les participants conviennent-ils du fait que, considérant les données théoriques et empiriques disponibles, le seul moyen sûr dont les gouvernements disposent pour raffermir l'équilibre épargne/investissement est d'intervenir directement sur les équilibres du secteur public?*

ii) *Les mécanismes qui ont permis au Chili d'accroître son taux national d'épargne sont-ils exportables vers d'autres pays de la région?*

iii) *Même si la réforme des retraites n'avait aucune incidence nette sur les équilibres nationaux au niveau de l'épargne, serait-elle néanmoins souhaitable pour d'autres raisons?*

iv) *D'une manière plus générale, quelles leçons peut-on tirer de la situation dans chacun des pays ou de la comparaison des situations nationales quant aux dynamiques suivantes :*

a) l'interaction entre les dépenses effectuées au titre des programmes sociaux (en tant que ratio du PIB) et le taux national d'épargne – relève-t-on une corrélation négative entre ces deux grandeurs?; et b) l'incidence d'une modification marquée des dépenses effectuées dans les programmes sociaux sur les équilibres nationaux relatifs à l'épargne?

v) *Les politiques envisagées par les pays de l'OCDE pour consolider leur situation fiscale présentent-elles de bonnes probabilités d'atteindre les buts visés?*

Il est à noter que d'autres types d'ordres du jour sont également utilisés dans l'Organisation. L'ordre du jour annoté sert surtout pour les réunions les plus délicates, celles qui intègrent de nouveaux acteurs ou qui traitent d'un sujet particulièrement difficile. Pour toutes les autres, le président ou la présidente du comité pourra préférer un ordre du jour simple et direct qui dresse la liste des sujets et décrit la nature des mesures à prendre dans le cadre de la rencontre. Ici encore, il faut souligner que le présent texte propose une structure modèle, pas une description détaillée de toutes les pratiques en vigueur.

4.2 Le compte rendu succinct

Le compte rendu succinct complète l'ordre du jour dans le processus de négociation de l'OCDE qui l'a, lui aussi, raffiné jusqu'à l'art. L'objectif du compte rendu succinct est de rappeler aux délégations nationales leur ordre du jour et leurs buts communs, même après qu'elles sont rentrées dans leurs pays respectifs. Le compte rendu succinct des négociations de l'OCDE tempère la tendance que les délégations nationales pourraient avoir à privilégier une vision nationaliste étroite au détriment des valeurs et des objectifs supranationaux plus larges qui sont ceux de l'Organisation.

Comme dans le golf, le suivi du « coup initial » s'avère essentiel à la réussite des rencontres. Très souvent, le compte rendu analytique succinct constitue le fruit le plus visible de la réunion ou du séminaire – ce qui ne signifie pas que cette rencontre n'ait en elle-même aucune importance : le simple fait de rassembler des personnes compétentes choisies pour leurs connaissances et pour la position qu'elles occupent dans leurs gouvernements respectifs suffit généralement pour justifier les coûts de la réunion. Néanmoins, on pourra aussi considérer que les conclusions élaborées par ce groupe devraient, une fois organisées sous une forme intelligible définie par un ordre du jour bien structuré, être incorporées au bassin commun des connaissances et reconnues comme faisant autorité.

Le compte rendu succinct doit tout d'abord rappeler, d'une manière exhaustive et analytique, les conclusions que les participants ont déduites de leurs travaux ainsi que la substance des discussions antérieures. Tout consensus, quel qu'il soit, complet ou partiel, doit immédiatement être décrit et incorporé au bassin des connaissances.

Si la rencontre s'inscrit dans le cadre d'un atelier assez long, le « consensus implicite » est acceptable : généralement secondé du Secrétariat, le président définit l'entente à laquelle les participants en sont arrivés, même s'ils ne l'ont pas formulée explicitement. Ce n'est qu'au moment de rédiger le document final décrivant les arrangements contractuels convenus entre les parties qu'il pourra s'avérer indispensable de définir le consensus d'une manière plus officielle.

Il est rare que tous les points inscrits à l'ordre du jour fassent consensus. Néanmoins, les questions qui restent controversées ainsi que les arguments qui sous-tendent les positions des uns et des autres dans ces domaines constituent des résultats valables qui seront utiles lors des réunions ultérieures. Il est par conséquent essentiel de prendre note des désaccords; le compte rendu devrait, dans toute la mesure du possible, témoigner dans le détail des divergences et de leurs argumentaires respectifs. Évidemment, il serait inutile de transcrire simplement tous les débats, car leur nature discursive les rendrait inintelligibles par écrit.

La réussite de la rencontre dépend également de la célérité dont le Secrétariat fait preuve dans l'élaboration du compte rendu. Cette efficacité constitue un atout souvent sous-estimé, voire ignoré. Une première ébauche du compte rendu doit être fournie aux participants, au moins oralement, mais de préférence par écrit, dès avant la fin de la rencontre. Le compte rendu final devrait idéalement leur être remis au plus tard sept jours ouvrables après la réunion. Au-delà de ce délai, les participants risquent de s'être forgé des perceptions individuelles infidèles à la réalité et de les avoir cristallisées dans leur mémoire. Quand les participants savent que le Secrétariat leur fournira rapidement ces documents, ils attendent généralement de les recevoir pour rédiger leurs propres rapports et transmettre leurs conclusions à leurs collègues et à leurs superviseurs. L'expérience montre que les comptes rendus succincts établis par les délégations nationales ont tendance à insister exagérément sur le point de vue de la délégation rédactrice, et à sous-estimer ou simplifier à outrance celui des autres délégations. Ces comptes rendus nationaux sont donc généralement plus ou moins orientés; en l'absence d'un point de vue plus objectif pour faire contrepoids, ils risquent de ralentir la concrétisation du consensus final.

Caractéristiques principales

Un bon compte rendu succinct doit témoigner de la richesse des discussions tenues pendant la rencontre. Pour ce faire, il devrait présenter notamment les caractéristiques suivantes.

- Il évite, dans toute la mesure du possible, les redites et les répétitions inutiles.
- Il structure les discussions de sorte que le lecteur comprenne parfaitement ce qui a été dit; à cette fin, certaines interventions peuvent être déplacées de manière à s'inscrire plus logiquement dans le déroulement de l'échange.
- Il fait ressortir les points d'accord et de consensus.
- Il ne dissimule pas les dissensions mais souligne les points qui posent problème d'une manière franche et respectueuse.
- Il dresse la liste des sujets controversés, des questions et des problèmes nouveaux qui ont émergé pendant la rencontre, et il fournit le contexte nécessaire pour bien les comprendre.
- Le cas échéant, il met clairement en évidence les engagements pris et les promesses faites.
- Il expose les mesures concrètes que les participants sont convenus de prendre, précise l'identité du ou des responsables de ces tâches et, très souvent, énonce les actions et engagements subtils implicites dans les discussions.

On doit tenir pour acquis que tous les participants de la rencontre ont quelque chose d'essentiel à dire et à faire comprendre à leurs homologues. Le compte rendu ne doit par conséquent écarter a priori aucune intervention sous le motif qu'elle serait triviale ou qu'elle manquerait de pertinence, d'importance ou de signification. En particulier, dans les rencontres réunissant des délégués nationaux, on doit tenir pour acquis que chacune de leurs interventions, aussi obscure soit-elle, vise une intention bien précise et a sans doute été discutée préalablement par les membres de la délégation considérée. Le compte rendu succinct doit par conséquent relever tous les points clés abordés par les participants.

Deuxièmement, il arrive que des participants proposent des données ou formulent des points de vue importants, mais extérieurs à l'ordre du jour adopté par le groupe. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces écarts. Ils surviennent très souvent quand un délégué tente d'exprimer d'un coup tout

ce qu'il s'était promis de dire pendant la rencontre. Au moment d'élaborer le compte rendu succinct de la réunion, le Secrétariat ne doit pas juger de la pertinence d'un tel procédé; il doit simplement veiller à ce que le document reste intelligible. À cette fin, le compte rendu succinct doit replacer toutes les interventions dans leurs contextes logiques respectifs.

Néanmoins, il convient d'éviter les redites et les répétitions inutiles, car elles alourdissent le texte et le rendent difficile à lire et à comprendre. Les rédacteurs du compte rendu doivent par conséquent prendre soin de reprendre les termes utilisés par les différents intervenants, en évitant d'utiliser systématiquement la terminologie de prédilection de l'un d'entre eux.

Le compte rendu succinct doit scrupuleusement éviter de susciter des tensions; pour cela, il ne faut pas qu'il polarise involontairement le groupe. Toute formulation de type « eux par rapport à nous » est à proscrire, quelles que soient les circonstances. Très souvent, sans même nous en apercevoir, nous avons tendance à regrouper les réalités selon des dynamiques binaires : « D'une part, certains ont avancé que..., tandis que, d'autre part, les autres ont affirmé le contraire. » De manière insidieuse, cette approche alimente les tensions et peut monter les membres du groupe les uns contre les autres par l'effet, pour ainsi dire, d'un « compte rendu subliminal ». Il vaut généralement mieux rapporter les nuances les plus subtiles et témoigner des regroupements non binaires. Par exemple : « Le groupe a pris en considération différentes dimensions de cette question. Certains ont exprimé le point de vue que...; d'autres ont estimé que...; un autre groupe a considéré que la dimension suivante constituait la clef de voûte de la résolution du problème... » Le regroupement des points de vue exprimés en au moins trois catégories argumentaires rend généralement bien compte de la nature de la discussion tout en évitant qu'un clivage accidentel ne vienne nourrir la dissension.

Une fois tous les arguments entendus et discutés, le groupe devrait s'approprier l'ensemble des propos exprimés. Dans la plupart des cas, il s'avère donc inutile, voire contre-productif, d'attribuer les prises de position, les opinions, voire les énoncés de faits, à l'un ou l'autre des membres du groupe. Mieux vaut écrire : « Le groupe a pris en considération différents points de vue : pour certains... ». Quand des membres citent des statistiques ou des faits divergents, on pourra écrire : « La discussion a révélé des divergences de points de vue quant à certains éléments statistiques : pour certains, le taux de croissance serait plus proche de 5 % tandis que pour d'autres, il avoisinerait plutôt les 8 %... ». Il est préférable d'exprimer tous les problèmes qui ont émergé, mais en soulignant à plusieurs reprises la capacité du groupe à résoudre ces différends.

Il arrive, quoique le cas soit rare, que la rencontre ne produise aucun consensus, fût-il partiel. Néanmoins, tous les résultats obtenus et dont les parties sont convenues doivent être exposés dans leur détail, et de manière à ce que ces accords partiels soient considérés comme finaux et concluent ce volet de la discussion. À cet égard, le compte rendu succinct doit rester ouvert aux discussions ultérieures et, d'une manière générale, clarifier l'ordre du jour de la rencontre suivante. Dans toute la mesure du possible, il doit aussi présenter les résultats qui doivent être obtenus pour passer à l'étape suivante et circonscrire les centres de responsabilité.

Par définition, les réseaux tels que l'OCDE doivent leur existence aux conflits et aux divergences de vue; ces instruments sont mis sur pied expressément pour résoudre les dissensions émanant des différences dans les politiques, les habitudes, les comportements, les idéologies et les convictions de leurs participants. Il s'avère par conséquent essentiel d'établir une distinction claire entre ce qui rassemble et ce qui sépare, entre les points communs et les points de dissension. Les travaux doivent être considérés sous l'angle le plus positif possible afin d'y discerner toutes les sphères d'accord et de consensus, qu'elles soient minimales ou significatives. Une fois cela fait, les divergences restantes doivent être clairement exposées afin que le groupe puisse les régler dès que possible.

La rectitude politique, la dissimulation des conflits, le recours aux euphémismes pour camoufler des divergences et les présenter sous la forme de pseudo-ententes, la suppression des subtilités au profit de propos flous : toutes ces tactiques sont autant de moyens d'une efficacité redoutable pour cristalliser les conflits, les pérenniser, les rendre encore plus difficiles à résoudre. La psychologie moderne nous rappelle que la guérison passe par l'identification de nos démons intérieurs. Le déni et l'ambiguïté dans les propos entravent le groupe dans le développement de sa capacité de résolution des conflits. Le compte rendu succinct peut s'avérer d'une aide précieuse dans la progression du groupe à cet égard.

Un bon compte rendu succinct se reconnaît en définitive à la satisfaction qu'il suscite chez les participants. S'ils le lisent et qu'ils y reconnaissent leurs propos, ils relèvent souvent avec une grande satisfaction que leurs interventions, souvent faites sur le mode de la timidité ou de l'incertitude, prennent toute leur pertinence une fois replacées dans le contexte global de la rencontre. En lisant la transcription de leurs interventions, replacées à leur juste place dans le déroulement logique de la discussion, ils prennent la pleine mesure de la qualité de leur apport. C'est ici que l'agilité intellectuelle et les connaissances approfondies des rédacteurs des comptes rendus succincts s'avèrent

véritablement essentielles à la bonne marche du processus. Au Canada, aux États-Unis ainsi que dans plusieurs autres pays de l'OCDE, il est généralement de mode d'inviter des rédacteurs professionnels à établir ces documents. En fait, le gain que cette méthode représente sur le plan des compétences rédactionnelles est souvent annulé par le manque de connaissances techniques. Il empêche le rédacteur de percevoir, et donc, d'exprimer à l'intention du groupe les compromis les plus subtils, implicites ou même explicites, qui ont émergé au fil des discussions. Ici encore, la capacité à favoriser la progression vers la concrétisation des objectifs et à atténuer les tensions s'avère indispensable. Elle repose sur l'association de l'intelligence, du savoir et d'une bonne dose d'humilité, car les documents visent à souligner la capacité des participants à résoudre les problèmes entre eux.

Ce qui nous amène à un paradoxe ainsi qu'à un dilemme. Les directeurs compétents possèdent l'art de donner à toutes les déclarations un ton parfaitement naturel; ainsi, le groupe en vient souvent à croire que les résultats positifs obtenus lui sont entièrement attribuables. Il risque alors de sous-estimer son Secrétariat, ses capacités, son travail et les résultats dont il peut revendiquer la paternité. Dans un monde de plus en plus dominé par les médias et prompt à idolâtrer des héros individuels, les « serveurs discrets » du groupe deviennent ainsi les victimes de leur propre compétence professionnelle.

On trouvera ci-dessus un exemple de bon compte rendu. Il provient du procès-verbal d'une rencontre du Club du Sahel tenue à N'Djamena les 26 et 27 janvier 1988 (document n° CR(88)58F).

Mise en contexte

La rencontre de N'Djamena portait notamment sur les politiques entourant la production céréalière. Celles-ci ont une influence déterminante sur les stratégies de survie mises en œuvre par les agriculteurs du Sahel : « Les producteurs céréaliers locaux devraient-ils bénéficier de mesures protectionnistes? Dans l'affirmative, les donateurs de l'aide devraient-ils assumer directement ou indirectement le coût financier de telles mesures? » Ces interrogations avaient fait l'objet de débats longs et passionnés de 1976 à 1988, et donné lieu à d'innombrables rapports d'expert.

La réunion de N'Djamena mettait en présence les neuf ministres des Finances et les ministres du Développement rural des pays sahéliens ainsi que des délégués de haut niveau du Canada, de la France, de l'Allemagne, de la

Suisse, des Pays-Bas, des États-Unis, de la Banque mondiale, du FMI, de l'UE et du Secrétariat de l'OCDE.

On peut objectivement considérer que ce problème avait divisé les décideurs et les experts en deux camps principaux. Le premier estimait que les mesures protectionnistes représentaient le meilleur moyen d'assurer un bon niveau de production nationale : la Politique agricole commune (PAC) de l'UE était souvent citée en exemple à l'appui de ce point de vue. Le deuxième plaidait en faveur du libre marché qui, disait-il, instaurerait à terme un juste équilibre d'incitatifs et de possibilités d'action pour les Sahéliens, tant les producteurs que les consommateurs.

Le riz, un ingrédient de base du régime alimentaire sahélien, était le plus souvent importé de Thaïlande et autres pays exportateurs à un coût inférieur au prix à la ferme dans les pays importateurs. Différents types de subventions (dont, ironiquement, certaines subventions versées par le Gouvernement des États-Unis) avaient contribué à faire baisser les cours mondiaux de nombreuses céréales, notamment le riz. Les riziculteurs sahéliens faisaient ainsi face à une concurrence féroce. Le Sénégal avait imposé une taxe sur les importations de riz; mais le riz thaïlandais passait par le port de Banjul, en Gambie, et arrivait jusqu'aux consommateurs de Dakar à la faveur de frontières poreuses et difficiles à protéger. La Banque mondiale insistant de plus en plus sur la nécessité des programmes d'ajustement structurel, ce problème était réellement d'actualité. Personne ne souhaitait encourir les foudres de la France ou des États-Unis; or, ces deux pays étaient fermement retranchés sur leurs positions... opposées.

Les diplomates auraient qualifié les discussions de « franchises » – un euphémisme signifiant en réalité que les parties ont exprimé leurs divergences de vue avec force et d'une manière très directe. J'ai été chargé de résumer les discussions. M^{me} Anne de Lattre, qui était alors la directrice du Club du Sahel, a rejeté mon compte rendu et l'a réécrit d'une manière plus conforme à la subtilité et aux traditions coutumières de l'OCDE. Dans les jours qui ont suivi, j'ai analysé avec soin les différences entre ma version et la sienne. J'indique ci-dessous les enseignements que j'ai tirés de cette comparaison.

Encadré 4.5

Le compte rendu succinct, exemple et commentaires

<p>En quelques phrases, le compte rendu présente l'enjeu et les intervenants.</p>	<p>La réunion du Club du Sahel a discuté le document intitulé : « Un espace régional protégé, première exploration d'une idée nouvelle » qui lui avait été soumis pour examen. La discussion a été introduite par le Ministre du Plan du Mali et par M. Louis Caudron (France). Ce document explore cette idée en la centrant sur le riz. Il montre que les importations de céréales ont considérablement augmenté dans le Sahel au cours des dix dernières années, ce qui est une tendance préoccupante à bien des points de vue.</p>
<p>Si modestes et discrets soient-ils, tous les consensus ayant émergé doivent être soigneusement consignés.</p> <p>Les principaux points de controverse sont exposés d'emblée.</p> <p>Les divergences de vues les plus importantes qui ont été exprimées par les participants sont immédiatement énoncées, ce qui permet de tracer les limites du débat en cours.</p>	<p>La réunion est convenue que le développement de l'agriculture est le facteur-clé pour le progrès économique des pays sahéliens. Elle est convenue qu'il n'est pas possible d'encourager les paysans à produire davantage et mieux sans incitations. Toutefois, les participants ont exprimé des points de vue différents sur le rôle que pourrait jouer la protection vis-à-vis de l'extérieur dans l'essor de la production vivrière sahélienne et certains représentants des pays du Sahel se sont demandé comment concilier protection et libéralisation qui leur sont recommandées simultanément.</p>
<p>Le premier argument est présenté.</p>	<p>Pour certains participants, la protection est une politique dont les résultats risquent d'être peu favorables à l'accroissement de la production vivrière sahélienne. Même si l'on parvenait à définir la zone géographique et les produits à protéger, on peut craindre que la protection n'engendre des distorsions dans la répartition de ressources rares et qu'elle ne décourage la concurrence commerciale qui peut permettre l'amélioration du revenu des producteurs ainsi que la diminution des prix payés par les consommateurs.</p>

<p>L'argumentation est développée sous forme de questions posées pour la forme : il s'agit là d'une manière plus neutre et moins irritante de rendre compte de points de vues divergents tout en énonçant l'essentiel des arguments.</p>	<p>Si l'on protège le riz, s'efforcera-t-on de rechercher, dans les zones irriguées, le développement de productions dont la rentabilité pourrait être meilleure? S'efforcera-t-on de réduire les coûts de production qui sont l'une des clés de l'accroissement de la production céréalière dans le Sahel? Enfin, ne se privera-t-on pas d'instruments qui pourraient être aussi efficaces que la protection, en particulier la modification du taux de change?</p>
<p>Il s'agit ici d'une position de compromis. On remarquera qu'elle se situe entre les deux arguments, ce qui montre qu'il existerait bien un éventail de solutions : le groupe n'est pas restreint à des points de vue diamétralement opposés et complètement incompatibles qui ne pourraient donner lieu qu'à un compromis grisâtre et dilué.</p> <p>Les solutions possibles sont tout de suite mises en lumière, ce qui situe cette position intermédiaire en tant que base envisageable d'un travail pouvant commencer sur-le-champ.</p>	<p>D'autres participants ont pris une position plus nuancée. Ils ont reconnu que la politique commerciale des pays sahéliens aurait des effets importants sur de grands investissements déjà réalisés. Mais, à leur avis, il est audacieux à l'heure actuelle de parler d'espace régional protégé. Il conviendrait plutôt de s'attacher à l'objectif d'harmonisation des politiques céréalières des pays Membres du CILSS. Une première étape consisterait à recenser et à analyser les mesures prises dans chacun de ces pays, en particulier les mesures de protection et d'incitation prises, par exemple au Mali (PRMC, Office du Niger), au Sénégal, au Burkina Faso, etc., à faire circuler l'information et à rapprocher ces mesures pour voir si elles sont ou non complémentaires. Il faut examiner également si les prix des produits importés – en général fortement subventionnés – sont fixés à un niveau qui ne décourage pas la production locale et n'encourage pas le commerce illicite d'un pays à l'autre. Plusieurs participants ont estimé qu'il n'était pas possible de justifier une politique de protection en prenant le seul cas du riz qui ne représente qu'un dixième de la production céréalière dans le Sahel. Il faut pousser plus loin les études : il faut les étendre à l'ensemble des céréales produites dans le Sahel, il faut étudier les conséquences de la protection sur les producteurs, les différents groupes de consommateurs et les finances publiques. Il faut tracer les contours de la zone à protéger.</p>

Ce n'est qu'à ce stade que l'antiithèse est énoncée.

On remarquera que le compte rendu fait intervenir des « groupes de participants », et non des factions ou des groupes se situant en dehors du groupe principal. Ces « groupes de participants » s'inscrivent légitimement dans l'argumentation globale.

Pour un troisième groupe de participants, la protection n'est qu'un moyen parmi d'autres pour le développement de la production céréalière sahélienne, mais c'est un moyen qui ne doit pas être écarté. D'abord, il est certain que dans les deux ou trois prochaines décennies, l'économie des pays sahéliens restera principalement une économie agricole. Cette économie devra être modernisée. Il est peu probable que cette modernisation puisse se faire si l'économie agricole sahélienne n'est pas mise à l'abri des grands remous du marché mondial et de l'invasion des produits agricoles subventionnés par les pays industriels. Ensuite, il se peut que la modernisation des investissements hydro-agricoles soit subordonnée à la protection même si le prix de revient des produits agricoles irrigués dans les pays sahéliens est supérieur au prix de produits équivalents en provenance des pays industriels ou des pays dont l'agriculture est plus avancée. Enfin, ne convient-il pas d'assurer la permanence du revenu des producteurs pour leur donner la possibilité de s'équiper? Au delà de ces considérations, n'est-il pas légitime de lutter contre l'extraversion et contre la désarticulation des économies sahéliennes et de valoriser leurs ressources propres? Bien entendu, la protection aura un coût. Il convient de réfléchir au partage de ce coût entre les consommateurs, les budgets nationaux et les aides extérieures et de calculer si la couverture partielle du coût de la protection par l'aide extérieure ne pourrait pas avoir des effets plus bénéfiques que d'autres formes d'aide.

La protection devrait-elle être nationale ou régionale? Il appartient à chaque État de fixer sa propre politique, mais l'avenir des pays sahéliens est lié à la coopération régionale qui peut permettre de tirer le meilleur parti possible des complémentarités : coopération entre pays sahéliens d'une part, entre pays sahéliens et pays côtiers de l'autre.

<p>On souligne ici la légitimité du débat dans le contexte d'un problème très complexe. On remarquera l'emploi de l'expression « la réunion » en lieu et place du « groupe » : « la réunion » se situe à une certaine distance des personnes qui composent le groupe; cette expression évoque le détachement et l'objectivité.</p>	<p>La réunion du Club du Sahel n'a pas été surprise de ne pouvoir trouver un consensus sur le rôle de la protection pour le développement de la production céréalière sahélienne, mais les participants se sont félicités de l'échange de vues dépourvu de toute passion qu'ils ont pu avoir sur une question aussi complexe.</p>
<p>Les tâches à accomplir sont tout de suite consignées, ce qui rappelle à la fois la dimension consensuelle et l'aspect pratique des travaux. Ici encore, c'est « la réunion » qui formule des demandes.</p> <p>On annonce les discussions et les dialogues futurs et on en fixe l'ordre du jour; cette formule permet d'inscrire la rencontre dans la continuité plutôt que dans la discorde.</p>	<p>Elle a recommandé au CILSS de recenser et d'analyser les mesures de politique céréalière prises par ses pays Membres, de diffuser cette information et d'en soumettre les conclusions aux autorités afin d'éclairer leurs échanges de vues et leurs décisions sur l'harmonisation de cette politique. Elle a recommandé que l'étude du rôle de la protection pour le développement de la politique céréalière soit approfondie en l'élargissant à l'ensemble des céréales afin de faciliter la poursuite du dialogue entre les autorités sahéliennes et les agences de coopération sur cette question.</p>

Ces quelques paragraphes suffisent pour donner aux participants le sentiment qu'ils ont contribué à une discussion significative qui marque un progrès réel dans la concrétisation de l'ordre du jour et qui sera suivie d'actions précises et d'autres discussions.

Les participants ont en main un compte rendu succinct de tous les arguments présentés, résumés avec un art qui ne s'acquiert qu'à force de pratique et de compétence. Quelle que soit la maladresse avec laquelle les différents points de vue ont été exprimés pendant la rencontre, ils s'intègrent ici parfaitement au bassin des connaissances communes.

Enfin, et ce n'est pas là le moindre des mérites de ce compte rendu, tous les participants ont en main un rapport pondéré auquel ils pourront puiser pour rapporter la teneur des discussions à leurs sièges sociaux respectifs. Il est à noter qu'une version préliminaire de ce compte rendu a été lue aux participants lors de la dernière séance. Les tâches à accomplir avant la prochaine rencontre sont clairement exposées; le dialogue peut se poursuivre sur des bases saines.

Tous les lecteurs de ce texte en dégageront le sentiment que l'argent dépensé pour rassembler des hommes et des femmes provenant de différents pays a été judicieusement investi.

4.3 Le communiqué⁶

« [Le communiqué] est le résultat concret et public des débats confidentiels de la réunion annuel du Conseil [de l'OCDE] au niveau des ministres. Il fut un temps où la tendance était à l'allongement du texte; puis a triomphé l'idée qu'il valait mieux faire court et incisif, afin de mieux capter l'attention et l'intérêt des médias. Le résultat est évidemment un compromis, variable selon les années, entre les deux. Contrairement à ce que l'on peut penser, ce n'est pas un produit instantané, mais le fruit d'un long travail de préparation.

Le projet de communiqué est élaboré par le Secrétariat, et distribué aux États membres plusieurs semaines avant la session ministérielle. Sa mise au point par les principaux responsables du Secrétariat suppose un travail subtil et équilibré, qui prend en compte l'état des dossiers soumis à l'attention des ministres et les décisions ou quasi-décisions que l'on peut raisonnablement en attendre. Il donne lieu à d'interminables négociations entre représentants et experts des États membres où chacun apporte les amendements qui lui paraissent souhaitables, même si l'on sait qu'ils sont parfaitement inacceptables pour tel ou tel autre, les défend devant ses collègues, au sein des organes spécialisés puis au niveau des ambassadeurs, représentants permanents.

Les discussions s'étalent sur de longues journées et donnent lieu à la mise au point de versions successives qui permettent d'éliminer progressivement les divergences. Peu à peu, le débat se cristallise autour d'un certain nombre de divergences qui varient d'une année sur l'autre et sur lesquelles les représentants maintiennent leurs positions, sur instructions de leurs autorités et, parfois même, de leur propre chef. On aboutit ainsi à un texte agrémenté d'un certain nombre de crochets plus ou moins nombreux selon les années, qui concrétisent les oppositions de points de vue qui demeurent à l'issue de la première phase de ce processus.

La deuxième phase se déroule en marge du Conseil lui-même. Les représentants personnels des ministres se réunissent alors en conclave sous la présidence d'un expert censé être objectif et neutre en même temps que parfaitement au courant des enjeux, le Secrétaire général-adjoint, en vue de trouver des formulations qui soient acceptables par les uns et les autres.

Les dernières divergences, s'il en reste, sont soumises aux ministres eux-mêmes, appelés à trancher au cours des déjeuners de travail auxquels ils sont, seuls, conviés par le Secrétaire général. À ce stade, les principaux experts sont installés dans des salles d'écoute où ils suivent les débats. Ils s'inquiètent alors de savoir si leurs ministres ont eu le temps de prendre connaissance des argumentaires qu'ils leur ont construits pour répondre à toutes les objections et brièvement exposés en les accompagnant à la salle où a lieu le déjeuner. Il n'y a pas d'exemple, depuis qu'existe l'Organisation, qu'un consensus n'ait pas fini par émerger sur un texte ensuite approuvé au cours de la séance finale du Conseil. Il faut bien, en effet, avant que les ministres et leur suite reprennent l'avion pour regagner leurs capitales dans la soirée du second jour, tomber d'accord sur un compromis.

On a choisi, en guise d'illustration et parce que ce Conseil s'est révélé particulièrement riche de débats et de décisions, d'analyser le communiqué d'une dizaine de pages issu du Conseil des 21-22 mai 1996. Ce texte reprend les orientations et fixe le mandat arrêté par les ministres pour l'année à venir. Il ne fait que récapituler les questions traitées au cours de ce Conseil puisque les ministres ont discuté, ainsi que cela est précisé dans le communiqué, sur la base notamment de trois rapports, le premier sur l'investissement, le deuxième sur la concurrence, le troisième sur l'emploi et les normes de travail.

Les éléments invariables

La lecture du texte de ce communiqué peut paraître un peu déroutante au lecteur non averti et donner le sentiment qu'y triomphe une certaine langue de bois. Il est cependant possible, dans une large mesure, d'en décrypter le sens en le rapprochant des communiqués des années antérieures et à la lumière des nombreuses déclarations et confidences faites à la presse par les ministres au cours du Conseil. Cela suppose évidemment une certaine familiarité avec les travaux de la maison. Le rapprochement de ces déclarations entre elles permet d'éclairer les intentions des uns et des autres et, jusqu'à un certain point, le sens qu'il convient d'accorder aux formulations souvent ambiguës ou vagues retenues sur les points où l'accord a été difficile.

Il n'est pas sans intérêt de relever que nombreuses sont les formulations que l'on retrouve, quelques semaines plus tard, presque inchangées dans le communiqué du Sommet des Sept : les uns et les autres débattent *grosso modo* des mêmes questions et il eût été surprenant que les positions prises fin mai par les vingt-quatre (ou désormais les vingt-neuf) ne soient pas reprises par

les Sept, au début juillet, même si ceux-ci se réunissent au niveau des Présidents et chefs de Gouvernement. Le Conseil des ministres de l'OCDE est ainsi de plus en plus perçu comme une étape dans le processus de réflexion qui aboutit au Sommet, comme un banc d'essai qui fournit la possibilité aux États petits et moyens qui n'y participent pas de faire connaître leurs vues et, le cas échéant, d'introduire des idées dans le débat. La question de savoir quelle importance réelle il convient d'accorder à ces textes ne sera pas évoquée ici.

On trouve dans le texte du communiqué des constatations d'évidence que personne ne songerait à contester, des affirmations de principes d'action qui sont à la base des politiques conduites (ou devant être conduites) par les Gouvernements de tous les États membres et, enfin, les accords (ou esquisses d'accords) intervenus sur des points spécifiques faisant l'objet de débats en cours. On peut y retrouver aussi, de façon négative, les points sur lesquels il n'y a pas eu accord soit parce qu'ils ne sont même pas évoqués dans le texte, soit que la formulation retenue donne lieu à des interprétations divergentes.

Le texte est évidemment trop long pour que l'on puisse le commenter de façon exhaustive à la lumière de ces réflexions. On peut néanmoins en donner quelques exemples. Les paragraphes 4 et 5 relèvent des constatations d'évidence (la bonne orientation des paramètres fondamentaux dans un grand nombre de pays renforce les perspectives d'amélioration de la croissance... l'ampleur des déficits budgétaires et de l'endettement public constitue toujours un problème majeur... le chômage reste à un niveau inacceptable... pour tirer parti des perspectives de mieux être et de progrès, les individus, les entreprises et les nations doivent se montrer capables d'adaptation rapide et d'innovation continue, etc.). Les paragraphes 8 et 9 réaffirment les principes d'action qui font l'objet d'un consensus général (... mettre en œuvre des politiques macro-économiques et structurelles qui devraient se renforcer mutuellement et qui augmenteront le potentiel de croissance, créeront davantage d'emplois, maintiendront l'inflation à un bas niveau et favoriseront un développement durable... s'attacher en priorité à lutter contre le chômage... renforcer les réformes structurelles, etc.).

Les apports spécifiques

Tout ce qui précède est sans doute utile et nécessaire à rappeler, ne serait-ce que pour éviter de laisser croire que ces principes de base ont été, peu ou prou, abandonnés ou modifiés. Mais l'essentiel est ailleurs. Il y a d'abord la prise en compte des rapports d'étape lorsqu'une négociation est

en cours, mais non encore achevée : c'est le cas par exemple, en 1996, pour celle d'un AMI qui doit «comporter des normes élevées de libéralisation et de protection des investissements et un mécanisme efficace de règlement des différends et rechercher une libéralisation encore plus grande» et aboutir d'ici à 1998, tout en engageant un dialogue plus étroit avec les pays non membres, en particulier ceux qui sont intéressés par une adhésion à l'AMI (§ 9, VI).

C'est surtout le cas pour les points nouveaux, non évoqués les années précédentes. On en donnera ici quelques exemples. Le débat vigoureux sur la loi américaine Helms-Burton qui met en cause le principe de l'extraterritorialité à l'occasion du renforcement de la politique américaine d'embargo sur Cuba aurait dû entraîner une condamnation univoque de l'unilatéralisme; du fait de l'opposition des États-Unis, la formulation retenue (§ 9) est devenue positive et relativement alambiquée : «les ministres réaffirment la très haute priorité qu'ils attachent à un système multilatéral efficace et dynamique notamment en s'efforçant de renforcer la confiance et la crédibilité qu'inspire le système commercial multilatéral, en s'abstenant de recourir dans le domaine des échanges et des investissements à des mesures qui seraient en contradiction avec les règles de l'OMC et les Codes de l'OCDE...». Chacun y trouve son compte, les uns pour se féliciter que la question ait été explicitement évoquée et les principes de base rappelés, les autres parce que leur politique n'a pas été expressément condamnée.

Pour la première fois, en 1996, la question des transports aériens internationaux est évoquée (§ 9, viii) : «Ils continueront à travailler en vue de la libéralisation, dans l'intérêt de tous, des transports aériens internationaux, dans des cadres bilatéraux et multilatéraux pour faire en sorte que le secteur de l'aviation contribue pleinement au développement économique dans les pays de l'OCDE et dans l'ensemble du monde.»

Également, pour la première fois, dans un communiqué ministériel, est évoquée explicitement la question de la déductibilité fiscale des commissions, dans un paragraphe étoffé, alors que la question ne faisait jusqu'alors l'objet que de discussions internes faisant apparaître des divergences de vues assez considérables (§ 9, x).

Il paraît intéressant de noter que si le Conseil de 1996 a été marqué par une demande officielle et imprévue d'adhésion de la Russie, le communiqué se borne prudemment (§ 15, xxi) à évoquer le renforcement de la coopération avec ce pays, sans mentionner la demande russe.

Enfin, les ministres ont demandé (§ 16) d'examiner les questions relatives aux priorités eu égard aux ressources disponibles. La crise budgétaire de 1996 aura au moins le mérite de provoquer une réflexion d'urgence sur

ces sujets. Reste à savoir si le Conseil extraordinaire prévu à ce sujet sera en mesure de se mettre d'accord sur les mesures à prendre.

Ces quelques exemples montrent que le communiqué annuel reflète dans une large mesure, même si c'est de façon peu évidente pour l'observateur extérieur, l'ensemble des débats en cours au sein de l'Organisation et les tendances qui s'y font jour. Il est rare qu'il reflète des bouleversements brutaux de position : ce cas de figure n'est guère de mise à l'OCDE. Pour certains, le communiqué est exclusivement un exercice de rhétorique destiné à convaincre sur le moment l'opinion publique que l'Organisation progresse et adopte une politique définie dans les nombreux domaines qui sont de sa compétence, quitte à ce que les formulations mises au point à grand peine tombent rapidement dans l'oubli. C'est une vue pessimiste des choses. Pour d'autres, chaque phrase constitue en fait un engagement acquis sur lequel les États membres devront ensuite affiner et préciser progressivement leurs positions. La réalité se situe quelque part entre les deux. »

4.4 L'examen par les pairs

L'examen par les pairs constitue le pivot de tous les documents produits par l'OCDE. Il doit en toutes circonstances être à la hauteur des capacités d'élaboration documentaire tout à fait exceptionnelles de l'Organisation. L'examen par les pairs représente un double défi et, par conséquent, un exercice d'équilibre extrêmement périlleux. Il doit critiquer l'activité d'un pays tout en respectant pleinement sa culture. On ne doit jamais perdre de vue le fait qu'un État souverain possède une force de frappe considérable pour causer des obstructions et autres perturbations dans les discussions. Les rédacteurs des rapports d'examen par les pairs sont donc constamment coincés entre leur éthique professionnelle et les considérations pratiques. On trouvera ci-dessous quelques astuces de leur métier.

Les traditions sur lesquelles l'OCDE fonde sa réputation et sa respectabilité s'enracinent dans la méthodologie scientifique la plus indiscutable. Par conséquent, tout processus s'amorce par l'instauration d'une base factuelle incontestable. Néanmoins, les faits sont parfois capricieux : notamment, ils sont déterminés en partie par le regard que l'observateur porte sur eux. Au fil des ans, l'OCDE a contribué à la mise sur pied de mécanismes inattaquables de collecte de l'information et de systèmes irréfutables de comptabilité nationale. Tous les faits ne peuvent pas être décrits au moyen

de données mesurables (voir plus haut); il est toutefois impératif d'utiliser au mieux l'information produite par les pays membres et approuvée par eux. Toute erreur, distorsion ou faille dans l'interprétation qui survient à ce niveau doit être corrigée dès les premières discussions informelles avec le pays considéré.

Ce principe s'applique également à l'établissement des fondements factuels sur lesquels reposera l'analyse. Une interprétation commune des faits doit être établie et approuvée par toutes les parties concernées dès le début du processus, quoique de manière informelle. À cet égard, les analystes doivent être dotés d'une humilité toute scientifique, mais aussi d'un certain aplomb et d'une solide confiance en soi. La vérité est fuyante; on ne la trouve qu'à force de discussions courtoises, mais sérieuses et persévérantes – jamais par la suffisance intellectuelle ou l'argumentation doctrinaire. L'établissement des faits peut s'imposer comme l'un des piliers de l'analyse, à la condition seulement que toutes les parties aient convenu des faits considérés. Cet accord est plus probable quand ils se fondent sur les données et les éléments d'information fournis par le pays lui-même.

Une fois cet objectif atteint, et alors seulement, le Secrétariat entreprend de formuler sa propre analyse. Cette mission a toujours clairement constitué la prérogative ainsi que la responsabilité du Secrétariat. En réalisant l'analyse critique des résultats du pays considéré, l'analyste voit se déployer devant lui une multitude de possibilités d'action : Quels sont les éléments d'information qui doivent absolument être mis en lumière? Quels sont ceux que l'on doit laisser de côté? Chaque cas est particulier; ce tri de l'information ne répond à aucune règle inflexible et généralisable à toutes les situations. Pour faciliter le choix des données et des enjeux à examiner, j'ai moi-même utilisé la structure très simple indiquée ci-dessous.

Tableau 4.2

Tableau décisionnel pour le traitement des sujets délicats

	Ce sujet est relativement facile à aborder avec le pays considéré.	Ce sujet est difficile à aborder avec le pays considéré.
Ce sujet doit absolument figurer dans l'analyse.	Intervenir avec toute la rigueur et la courtoisie habituelles. L'argumentaire ne doit pas être simplement bien tourné : il doit convaincre.	Intervenir avec la plus grande circonspection. Les faits doivent être minutieusement vérifiés et la terminologie la plus exacte doit être appliquée afin que les conclusions s'avèrent inattaquables. On usera d'un langage pondéré, prudent, dépourvu de toute affectivité. L'objectivité doit apparaître clairement dans le rapport; on veillera donc à souligner les résultats positifs obtenus par le pays avant d'entreprendre de le critiquer. L'argument sera jugé en fonction de son pouvoir de persuasion.
Ce sujet est secondaire, voire relativement décoratif.	Intervenir avec la rigueur et la courtoisie habituelles. Le sujet sera néanmoins abordé.	Envisager d'aborder le sujet en une autre occasion.

Encadré 4.6

Le troisième rail : L'écueil à éviter

Dans le métro, les trains roulent sur deux rails : on peut marcher sur eux sans aucun danger. Il faut par contre se méfier du troisième, celui qui transporte l'électricité. De la même manière, certains dossiers sont extrêmement politisés dans tel ou tel pays. Ces « troisièmes rails » n'accordent aucune prise à la discussion objective et sont généralement extrêmement sensibles du point de vue politique. Ils sont donc très difficiles à aborder. Néanmoins, ils pèsent souvent d'un poids considérable sur les stratégies de croissance économique et de bonne gouvernance. Les sujets tabous dans un pays ne le sont pas nécessairement dans les autres. Par exemple, le Japon ne considère pas l'immigration comme une formule envisageable pour résoudre les problèmes causés par le vieillissement et la raréfaction de sa main-d'œuvre. En outre, il ne souhaite pas participer aux débats de l'OCDE sur ce sujet, et ce, en dépit du fait que tous les autres membres ont plus ou moins adopté des méthodes de ce genre pour régler des problèmes similaires.

Les dossiers « troisième rail » (tabous) diffèrent des autres dossiers difficiles en ceci qu'ils ne présentent aucun espoir d'évolution à court terme. Pour reprendre notre exemple, le Japon se heurte actuellement à une restructuration difficile de son économie : l'étude économique de 2002 le montre clairement. Alors que son secteur bancaire faisait autrefois sa fierté, la faiblesse de ses banques peut maintenant être discutée ouvertement. Par contre, les « troisièmes rails » doivent faire l'objet d'un traitement très particulier, que nous décrivons ci-dessous. La manière dont le département des affaires économiques de l'OCDE a abordé des difficultés de cette nature par le passé nous procure des enseignements précieux quant à la rédaction des rapports d'examen par les pairs.

Encadré 4.7

*Les « troisièmes rails » – Quelques exemples**Le Canada et l'exportation de l'eau*

Au Canada, la vente de l'eau en vrac ou par diversion de cours ou de plans d'eau d'importance est un sujet très délicat que les politiciens esquivent dans toute la mesure du possible. Considérant la question d'un œil objectif, les économistes affirment que l'exportation des ressources hydriques constitue un projet légitimement envisageable, surtout dans un pays qui possède 40 % des ressources mondiales d'eau potable.

Dans le paragraphe ci-contre, on relèvera la prudence dont les rédacteurs de l'OCDE font preuve pour aborder le problème et bâtir un argumentaire favorable à la vente de l'eau.

- Tout d'abord, un fait avéré permet d'établir une cause reconnue (1). Vient ensuite l'exposé d'une solution envisageable (2).
- Ce processus élargit graduellement le raisonnement (en l'occurrence, au transfert des droits sur l'eau). On notera qu'une précaution est soigneusement prise : « dès lors que cela n'est pas préjudiciable à l'écosystème. » Cette réserve aurait pu être exprimée implicitement sans difficulté aucune, mais sa formulation s'avère essentielle pour calmer les inquiétudes canadiennes (3).
- En d'autres termes, certains déterminants non économiques jouent un rôle central dans la problématique (4).
- L'OCDE ne fera qu'évoquer, en termes mesurés et soigneusement choisis, la possibilité d'exporter l'eau (5).

« [...] (1) *la surutilisation de l'eau, issue de sa sous-tarification*, est devenue problématique dans certaines régions, malgré une situation générale d'abondance. Le gouvernement a adopté il y a un certain temps déjà le principe de «tarification économique» de l'eau, mais les autorités provinciales et locales en charge de la gestion de cette ressource n'avancent que lentement dans cette direction. [...] (2) *Pour que l'eau soit utilisée de façon plus efficiente, il faudrait que les autorités provinciales et locales appliquent sans retard le principe de « tarification économique »*, (3) *tout en faisant en sorte que les droits sur l'eau soient transférables dans les zones qui rencontrent des difficultés pour la gestion de l'eau (dès lors que cela n'est pas préjudiciable à l'écosystème)*. A cet effet, il faudra développer le comptage de l'eau, actuellement loin d'être universel, et mettre fin aux remises sur le volume. Une telle politique serait conforme à la décision qui a été prise récemment d'interdire les prélèvements d'eau massifs, empêchant ainsi l'exportation, (4) *qui traduit une très forte valorisation sociale implicite de l'eau*. Néanmoins, (5) *un système de licences d'exportation bien conçu pourrait permettre au Canada de tirer parti d'une situation globale d'abondance en ressources hydriques, tout en empêchant des effets négatifs sur l'environnement.* »

(Synthèses, septembre 2000, « Étude économique du Canada, 2000 », p. 6-7, OCDE 2000)

La Suisse et le secret bancaire

Les Suisses sont très fiers de leur système bancaire. En général, ils considèrent l'impératif du secret comme un atout majeur pour l'économie. Ils sont donc extrêmement réticents à l'idée d'implanter des mesures de transparence pour répondre à des demandes étrangères. Par ailleurs, le cas est assez rare. Néanmoins, les réformes concernant le blanchiment d'argent ou l'évasion fiscale exigent la collaboration de tous.

- Les dimensions positives du système sont clairement soulignées avant d'entrer dans le vif de l'argumentation (1).
- Mais la situation serait encore meilleure si... les interférences des politiques locales étaient moins fortes (2).
- L'objectif de ces interférences est tout à fait noble : les lecteurs de l'Étude ne peuvent pas ignorer les bonnes intentions des autorités locales suisses (3).
- Dans la même phrase, le rédacteur met en lumière l'intérêt que les législateurs locaux auraient à adopter d'autres méthodes : ils pourraient obtenir les mêmes résultats d'une manière qui serait plus transparente et qui permettrait une meilleure évaluation des coûts réels (4).

« Concernant la lutte contre le blanchiment de l'argent, (1) *le cadre légal est très strict*; il repose sur le contrôle direct de quatre organismes chargés de la supervision et d'un système d'auto-régulation. L'efficacité de ce système d'auto-régulation devra être évaluée. Les moyens mis à la disposition des organismes chargés de la lutte contre le blanchiment de l'argent dans le secteur parabancaire restent encore limités, en dépit de leur augmentation récente. (1) *Les bons résultats d'ensemble des institutions financières helvétiques pourraient par ailleurs être renforcées* (2) *dans le cas des banques cantonales si leur gestion et leur politique de crédit étaient moins affectées par des interférences politiques locales*; (3) *la poursuite d'objectifs sociaux ou régionaux pourraient être atteints* (4) *de façon plus transparente par d'autres moyens, ce qui permettrait d'évaluer leur coût.* »

(Synthèses, mai 2002, « Étude économique de la Suisse, 2002 », p. 7, OCDE, 2002)

- On remarquera ici encore qu'un élément d'information qui aurait pu rester implicite est explicitement formulé, ce qui élimine toute ambiguïté quant aux intentions réelles de l'OCDE. Cette méthode permet d'apaiser les craintes du représentant national ou de ménager sa susceptibilité (5).
- Ceci étant dit, les pairs et le Secrétariat restent dubitatifs quant à l'efficacité des changements qui ont été ou seront apportés à la législation suisse, et leurs réserves sont dûment consignées (6).

« Le régime préférentiel des investissements étrangers est un autre sujet de préoccupation. Comme le notait l'*Étude* précédente, les placements fiduciaires effectués par les banques suisses au nom de leurs clients dans des juridictions étrangères où aucune retenue à la source n'est opérée sur les revenus du capital donnent à ces clients (de même qu'aux contribuables résidents) la possibilité d'échapper aux impôts sur ces revenus. Il en serait de même si les contribuables investissaient directement dans des juridictions étrangères, mais (5) – à condition qu'il n'y ait pas fraude fiscale – le secret bancaire suisse empêche de surcroît les pays de résidence d'imposer comme il convient les revenus considérés. Étant donné que le champ d'application de l'impôt suisse à la source a été limité jusqu'à présent aux revenus de source suisse, (6) la question se pose toujours de savoir comment décourager efficacement cette fraude fiscale. Ce problème a fait l'objet du rapport publié par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE le 12 avril 2000, qui a été adopté par tous les membres du Comité. Les pays Membres, dont la Suisse, sont en train de réviser leurs lois et pratiques et feront rapport à ce sujet d'ici à la fin de 2002. » (Synthèses, novembre 2000, « Étude économique de la Suisse, 2000 », p. 3-4, OCDE, 2000)

Les États-Unis et l'assurance maladie

Il y a une dizaine d'années, le président Clinton a chargé son épouse d'élaborer un modèle actualisé d'assurance maladie qui conviendrait mieux à la situation des États-Unis. Au terme d'une enquête exhaustive et d'inévitables négociations législatives, le projet d'assurance maladie universelle a été jeté aux oubliettes. Depuis, la sagesse dicte aux politiciens états-uniens d'éviter soigneusement le sujet. Il est devenu ce que l'on a appelé un « troisième rail », un sujet tabou. Les délégations états-uniennes auprès de l'OCDE montrent une impatience grandissante face à la plupart des autres pays de l'Organisation quand ils expriment plus ou moins ouvertement leur point de vue : pour eux, en ne se dotant pas d'un système universel d'assurance maladie, les États-Unis accusent un retard certain sur les autres.

En dépit de la contrariété qu'il suscite dans les délégations états-uniennes, l'OCDE considère ce dossier comme suffisamment important pour lui consacrer presque deux pages sur un total de sept...

- Comme toujours, les dimensions positives du système sont pleinement reconnues (1).
- Mais la critique ne se fait pas attendre. On remarquera le langage clinique et froid dont le rédacteur use ici (2).
- La critique repose entièrement sur des faits reconnus et fondés sur des données que les États-Unis eux-mêmes ont fournies à l'Organisation. De plus, l'analyse découle d'une prévision incontestable : en 2011, le coût représentera 17 % du PIB (3).
- La conclusion est un chef-d'œuvre de maîtrise du langage économique et diplomatique. Au lieu de proposer carrément aux États-Unis d'implanter un système universel, le rédacteur souligne les bienfaits qui découleraient d'une « plus large mutualisation des risques, tant au niveau des États qu'au niveau local » (4).

En définitive, le respect scrupuleux des faits et le ménagement des susceptibilités par le recours à des termes et des formulations soigneusement choisis placent la délégation dans une situation extrêmement difficile pour continuer de résister aux pressions.

« [...] (1) *Le système de santé des États-Unis n'a pas d'équivalent dans la zone de l'OCDE. Il est à l'écoute des besoins, en s'adaptant rapidement aux modifications des préférences des consommateurs. En outre, la plupart des Américains sont très satisfaits des soins qui leur sont offerts. Néanmoins, (2) malgré des dépenses très largement supérieures à celles des autres pays membres, aussi bien par habitant que par rapport au PIB, les performances relatives du système de santé, mesurées au moyen de différents indicateurs de l'état de santé de la population, ne dépassent guère la moyenne des pays de l'OCDE et certains éléments donnent à penser que des résultats cliniques identiques pourraient être obtenus avec moins de ressources. De plus, les États-Unis sont le seul des pays riches de l'OCDE dont le système de santé n'assure pas la couverture universelle. Après être restées plus ou moins stables par rapport au revenu national pendant la majeure partie des années 90, (3) les dépenses de santé se sont à nouveau accélérées et devraient passer de 14 pour cent du PIB aujourd'hui à 17 pour cent en 2011, du seul fait du vieillissement de la génération du baby boom. Le développement des réseaux de soins coordonnés a pendant un temps réussi à limiter la hausse des coûts, en freinant les prix payés aux prestataires et en réduisant les hospitalisations. Les prestataires exploitant désormais plus efficacement leur pouvoir de négociation avec les plans-santé et les patients demandant à disposer d'un plus large choix tant au niveau des prestataires qu'au niveau des traitements, la méthode fondée sur les réseaux de soins coordonnés semble avoir largement épuisé les économies que l'on pouvait en attendre. En conséquence, (4) les primes des compagnies privées d'assurance maladie augmentent à nouveau à un rythme supérieur à 10 pour cent. Quant aux coûts des programmes publics, ils s'alourdissent eux aussi à un rythme intenable.*

	<p>[...] Enfin, face au problème de la réduction, du fait des coûts, de la couverture des assurances offertes par les compagnies exploitant le marché des groupes restreints, il faudrait encourager une plus large mutualisation des risques, tant au niveau des États qu'au niveau local. »</p> <p>(<i>Synthèses</i>, octobre 2002, « Étude économique des États-Unis, 2002 », p. 5 et 7, OCDE 2002)</p>
--	--

Les prévisions font partie intégrante de l'analyse; elles en constituent aussi l'un des piliers. Elles jouent un rôle double. Les prévisions permettent de mesurer la capacité d'analyse du personnel du Secrétariat. Elles constituent un instrument d'évaluation de la compétence globale et jouent à ce titre un rôle analogue à celui du bénéfice dans une entreprise privée. Dans le contexte des dossiers tabous, les « troisièmes rails », elles raffermissent la confiance des participants envers la capacité de l'OCDE à voir clair dans une situation confuse et floue. Au total, les pays lui demandent conseil après seulement qu'ils ont décidé de s'attaquer à l'un de ces problèmes épineux.

En conclusion, on se rappellera que le processus de l'OCDE est multi-forme et qu'il produit toujours ou presque des résultats très valables. Il peut s'avérer difficile d'atteindre systématiquement la perfection dans la rédaction des rapports d'examen par les pairs. On se souviendra que d'autres produits du processus sont tout aussi essentiels. L'OCDE est une « organisation apprenante ». Elle est aussi un laboratoire d'idées nouvelles : la plupart de ses discussions font office de séances de remue-méninges interétatiques visant le développement de nouveaux produits ou de nouvelles manières de gouverner et de dispenser des services aux populations. Finalement, il se peut que le pays examiné bénéficie moins du processus que les autres participants de la discussion. C'est une perte pour ce pays; certainement pas pour l'OCDE.

CINQUIÈME PARTIE

L'ORGANISATION DES RÉUNIONS : ATELIER, SÉMINAIRE, COMITÉ, PLÉNIÈRE

La manière dont l'OCDE gère les rencontres qu'elle organise entre ses membres forme également l'un des volets incontournables de sa méthode de négociation. La réussite d'une réunion, c'est-à-dire son degré de concrétisation des objectifs fixés, dépend en grande partie de la qualité et de la précision de sa préparation et du respect des procédures organisationnelles à chacune des étapes du processus. Ateliers, autres rencontres techniques, conférences de haut niveau, plénières... Quelle que soit la forme qu'elles prennent, les réunions ne sont jamais improvisées. Aucun détail n'est laissé au hasard. Toutes les dimensions qui ont une incidence directe ou indirecte sur l'issue de la rencontre sont pleinement prises en considération.

5.1 Les attentes et les résultats

L'objectif premier d'un séminaire est de modifier la manière dont les participants envisagent un problème ou le comprennent. Cette nouvelle perception commune, ou changement de paradigme, constitue un résultat majeur pour ce type de réunion. Si le séminaire s'adresse à des gestionnaires, des cadres et des décideurs et qu'ils participent activement aux décisions, la réorientation de leurs points de vue suffira généralement pour induire des changements décisifs dans leur comportement, et donc dans leurs institutions d'origine, mais surtout, dans les politiques mises en œuvre par leurs ministères ou autres instances.

Les universitaires et les chercheurs considèrent généralement l'émergence d'une connaissance nouvelle comme un produit final tout à fait acceptable, à la condition qu'il fasse l'objet d'une publication. Pour les décideurs, à l'inverse, un tel résultat ne justifie généralement pas l'investissement en temps qu'il a exigé de leur part, même quand il est avéré que cette production de connaissances pourrait induire de nombreux changements d'envergure. Les décideurs préfèrent les activités qui définissent des actions futures, voire qui mènent à l'élaboration d'un plan d'action. Cette différence de point de vue quant à la pertinence des discussions et de leur résultat (ou, pour reprendre un terme cher aux experts, leur « produit ») peut générer des tensions et des malentendus importants.

En effet, cette divergence des points de vue induit une différence dans la manière d'aborder les problèmes et de chercher à les résoudre. En termes caricaturaux, on pourrait dire que l'univers des chercheurs et des universitaires est dominé par « le problème » et qu'ils passent l'essentiel de leur temps « autour du problème ». Ils se montrent par conséquent toujours très circonspects, prudents, voire sceptiques envers les solutions envisageables. De plus, s'ils finissent par privilégier une solution au détriment des autres, c'est toujours dans le respect le plus rigoureux des normes de la recherche. L'intuition intervient dans ce processus, mais elle reste soumise à la vérification de toutes les hypothèses. Une fois qu'une solution a été trouvée, les chercheurs ont généralement tendance à se désintéresser du problème pour passer au suivant.

À l'inverse, les gestionnaires et les cadres sont plus à l'aise dans l'aire des solutions. Ils ont pour la plupart fréquenté d'excellentes universités qui leur ont inculqué la méthode scientifique. Dans leur vie professionnelle, toutefois, ce sont leur capacité d'agir, leur réputation de décideurs proactifs et leur aptitude à prendre le taureau par les cornes qui leur valent les promotions les plus intéressantes. Les gestionnaires et les cadres doivent par ailleurs se montrer aptes à transformer les solutions en actions, et ce, sans retard. Par exemple, ils devront veiller à ce que telle ou telle loi soit rapidement votée, puis appliquée à la lettre.

Il est donc rare que ce que l'on appelle généralement « un problème » invite à l'innovation et incite à la remise en cause des solutions connues. Les gestionnaires et les cadres ont au contraire tendance à s'en tenir à un répertoire de solutions pratiques déjà éprouvées.

Très souvent, les problèmes que les cadres et les gestionnaires doivent résoudre sont de nature scientifique. Par exemple, la Division des ressources halieutiques du ministère des Pêcheries se composera de scientifiques qui parleront science entre eux. Mais cela n'est pas toujours le cas. Dans de nombreux ministères, les cadres sont plutôt des généralistes.

Ces considérations nous aident à distinguer entre elles les approches retenues par les différents comités de l'OCDE. Dans un séminaire, il n'est pas rare de voir les administrateurs s'agiter et manifester des signes d'impatience quand les discussions s'appesantissent sur l'analyse d'un problème. En général, ils ont tendance à faire confiance à leur propre expérience et à leur intuition pour déterminer les mesures qui doivent être prises, et ils n'aiment pas avoir à mettre en question les règles et les procédures qui guident leur action.

Il n'en reste pas moins que la simple inscription d'un point à l'ordre du jour d'une réunion de l'OCDE témoigne du fait que les règles anciennes posent problème. L'enjeu consiste à repenser le problème, souvent dans une perspective entièrement nouvelle, et à mettre sur pied un processus objectif et scientifique qui permettra d'élaborer des approches également neuves pour ce problème. Pour ce faire, les méthodes de recherche reconnues constituent les outils les plus appropriés, mais à la condition que les cadres et les gestionnaires possèdent l'expérience nécessaire ainsi qu'une bonne compréhension des contraintes à l'œuvre.

Par conséquent, chercheurs et décideurs travaillent généralement à des rythmes totalement différents, ce qui risque de poser problème quand le « directeur avisé » veut établir l'ordre du jour et harmoniser les discussions entre les représentants de ces deux grandes écoles de pensée. Le « directeur avisé » choisira souvent d'écouter les deux camps séparément, puis de s'en remettre à une équipe de soutien pour assurer la délicate transition entre le problème défini par les chercheurs et la solution préconisée par les décideurs. Mais cette formule n'est pas toujours possible ni même souhaitable. C'est la raison pour laquelle les séminaires qui permettent aux experts et aux représentants gouvernementaux d'aplanir ensemble les difficultés revêtent une importance cruciale. De plus, il est essentiel de gérer l'ordre du jour ainsi que toutes les ressources disponibles, y compris le temps, d'une manière judicieuse qui convienne à tous.

5.2 L'ordre du jour comme outil de gestion

Une stratégie précise pour l'élaboration de l'ordre du jour

L'ordre du jour doit toujours être conçu de manière à atteindre le plus d'objectifs possible et à inscrire les discussions dans une dynamique d'évolution et de progrès. Quand la rencontre est ouverte à de nombreux types de délégations, il s'avère encore plus critique d'établir un ordre du jour très clair et détaillé.

Le Secrétariat se charge généralement de cette tâche avant la rencontre; il fournit aussi un récapitulatif des connaissances actuelles sur le sujet à tous les participants bien avant la réunion. Ce récapitulatif doit aller au-delà des connaissances qui circulent au niveau international, et compléter ces savoirs généraux par des comptes rendus pratiques plus spécifiques émanant de chercheurs et de participants.

L'expérience montre que toute discussion s'articule généralement selon quatre moments distincts. Ce rythme doit être pris en considération, sous peine de voir des tensions émerger et nuire aux probabilités d'obtention d'un consensus. En particulier, l'ordre du jour du séminaire doit rendre compte de cette articulation en quatre étapes.

Étape 1

Le premier point à l'ordre du jour doit permettre d'atteindre quatre objectifs complémentaires entre eux.

1. Cette étape est la plus cruciale pour clarifier les questions qui seront débattues et pour circonscrire les attentes des participants afin d'éviter qu'ils n'entretiennent des espoirs excessifs par rapport aux résultats des discussions.
2. Ce premier point à l'ordre du jour doit également « réchauffer » l'atmosphère et aider les participants à former un groupe uni.
3. Il doit également leur fournir l'occasion d'exprimer leurs valeurs et de présenter leurs sphères d'expertise, car c'est en fonction de ces ressources qu'ils tireront plus tard leurs conclusions. Ce premier point permet donc d'établir un langage commun à tous les participants.
4. Par conséquent, cette première étape doit être soigneusement planifiée pour donner à tous les participants le sentiment qu'ils font partie intégrante du groupe et pour instaurer une approche constructive propice à l'obtention d'un consensus.

Il faut donc présenter le sujet clairement et veiller à ce que les deux ou trois premières interventions donnent le ton juste et fournissent une orientation convenable à la réunion.

À l'issue de cette première séance, les participants devraient tous partager une vision plus ou moins identique de ce qu'ils peuvent et de qu'ils doivent réaliser au fil des discussions. Ils doivent également s'être entendus sur les limites à fixer pour encadrer les mesures concrètes qui pourront être envisagées.

Étape 2

Le second point fait appel à la réflexion. Le processus est inéluctablement itératif et peut s'avérer tortueux, voire douloureux. Les participants exprimeront des idées contradictoires, soit ouvertement soit indirectement, parfois

subrepticement. Les malentendus et les divergences de vues sont inévitables. Ils doivent être prévus dans toute la mesure du possible et traités d'une manière efficace.

Ce moment difficile doit être suivi d'une pause assez longue. Celle-ci sera organisée de manière à favoriser les interactions entre les participants ayant des points de vue divergents. Si la rencontre tient en une journée, le repas du midi procurera généralement une occasion idéale pour faciliter la réconciliation naturelle des différends.

Étape 3

Cette étape doit être considérée comme la plus productive, car c'est ici qu'un consensus commence à émerger, fût-il partiel. Les discussions doivent rester aussi positives et constructives que possible. À ce stade, il est trop tard pour engager un nouveau débat d'envergure; de plus, si un conflit émerge à cette étape, les participants n'auront plus le temps de le résoudre. Il faudra donc éviter de placer l'un d'eux dans une situation difficile ou de mettre en doute ses décisions ou ses actions.

Tous les points inscrits à l'ordre du jour doivent être traités de manière à ce que tous les participants comprennent bien les enjeux de cette deuxième moitié du séminaire.

Étape 4

C'est ici que le résultat « productif » de la rencontre devient apparent. À ce stade, il convient de discerner les éléments pratiques et concrets qui établiront clairement les progrès réalisés par les participants. Si les divergences de vues persistent, comme c'est souvent le cas, le groupe en prendra simplement note dans l'optique d'y revenir lors d'une réunion ultérieure.

5.3 La gestion du temps

Tout séminaire suppose une certaine consommation de ressources; la plus d'importante d'entre elles est le temps. Il convient donc de connaître d'avance le temps dont on disposera pour les discussions.

En général, chacune des journées de la rencontre dure neuf heures. À ce total, il faut soustraire immanquablement la durée des pauses café, le temps qu'il faudra aux participants pour s'installer dans la salle, et la pause repas.

Il ne reste donc pas plus de six heures aux participants pour exprimer leurs points de vue. Ce laps de temps comprend aussi les généralités de la rencontre : mise en contexte, présentations, résumés, annonces administratives.

Le temps constitue une contrainte absolue des rencontres, une contrainte qu'il faut absolument prendre en considération dans l'organisation du séminaire. La ressource « temps » doit être utilisée de la manière la plus productive possible, en ne négligeant aucun des éléments incontournables. Par ailleurs, il ne faut jamais oublier que ces groupes rassemblent des personnes provenant de cultures différentes, chacune soucieuse de se faire bien comprendre des autres; dans ce contexte, il faut savoir d'emblée qu'il sera difficile de convaincre les participants d'être concis. Cet état de fait ajoute une pression supplémentaire au niveau de la gestion du temps.

On trouvera ci-dessous quelques points à prendre en compte dans la gestion du temps imparti aux discussions.

- Si plusieurs participants ont le sentiment qu'ils n'ont pas pu expliquer ou analyser correctement leur point de vue, et surtout s'ils viennent de loin, ils risquent d'être déçus ou de se braquer. L'expérience permet d'avancer les chiffres suivants. Quand des participants de cultures différentes se rencontrent pour la première fois dans le but de discuter d'enjeux touchant des valeurs, des opinions, des faits nouveaux ou des intérêts cruciaux, chacune de leurs interventions dure en moyenne entre 10 et 13 minutes. Dès que les participants se connaissent mieux les uns les autres et qu'ils se sont familiarisés avec le thème de leurs discussions, la durée de leurs interventions peut être maintenue entre 7 et 9 minutes. Enfin, quand la rencontre arrive à son terme, qu'elle porte sur un sujet que les participants maîtrisent parfaitement et qu'elle vise un objectif pratique et concret, les interventions devraient être brèves : en moyenne, 2 à 3 minutes.
- En général, chacun des participants du groupe prend la parole 1,75 fois pour les sujets majeurs. Avant de fixer l'ordre du jour et de définir la durée de la rencontre, il faut donc estimer le nombre et la durée des interventions de tous les participants qui ont confirmé leur présence.

Certaines précautions permettent de favoriser la concrétisation des objectifs tout en évitant le plus possible les tensions, conflits et déceptions.

- Tous les documents ainsi que l'ordre du jour de la rencontre doivent être remis aux participants au moins une semaine d'avance. Cette documentation doit indiquer clairement l'objet des discussions, et ce, dans le but d'éviter les malentendus. Si cela semble nécessaire pour le groupe, la liste des intervenants invités pourra s'accompagner d'une note biographique pour chacun d'eux. Les intervenants invités doivent être placés en ordre alphabétique autour de la table afin de faciliter le travail du président ou de la présidente; devant chacun d'eux, on disposera par ailleurs une plaquette nominative bien visible pour tous. Ces précautions réduiront le temps dont les membres du groupe auront besoin pour faire connaissance entre eux. Ceux et celles qui souhaitent intervenir pourront placer leur plaquette nominative sur le côté et la laisser dans cette position jusqu'à ce qu'ils aient fini de parler. Ainsi, tous les membres du groupe verront immédiatement combien de personnes souhaitent s'exprimer. En général, les participants ajustent leurs interventions en fonction de la taille du groupe. Par ces contraintes, le groupe assume en fait la coresponsabilité de la gestion du temps dans les discussions.
- Certains participants ont un rôle précis à jouer : il leur aura été attribué et expliqué avant la rencontre. C'est par exemple le cas du président, des rapporteurs, des personnes chargées de placer le sujet en contexte, des experts invités et des deux premiers intervenants.
- Les deux pauses café ainsi que le repas du midi doivent être structurés de manière à régler les malentendus et résoudre les conflits naissants, dans toute la mesure du possible.

Le Manuel du participant

Tous les participants devraient recevoir, au moins une semaine d'avance, un dossier d'information qui leur permettra de se préparer à la rencontre. Ce dossier devrait contenir les documents suivants :

- Un descriptif clair et concis des objectifs du séminaire;
- L'ordre du jour annoté;
- La liste des participants avec leurs notes biographiques respectives;
- L'information contextuelle de base.

5.4 Le coût réel des séminaires internationaux

Trop souvent, l'ignorance du coût réel des réunions favorise hélas le laxisme dans la préparation et dans l'animation de ces séminaires. Nous proposons ci-dessous ce qui nous semble constituer le moyen le plus efficace d'estimer le coût réel d'un tel événement. Nous distinguons trois types de coûts : les coûts directs; les coûts directs cachés; les coûts indirects. C'est le total de ces trois types de coûts qui donnera la pleine mesure des ressources à consacrer à la rencontre; c'est lui aussi qui permettra de déterminer la « rentabilité » des discussions dans une optique coût/bénéfice.

Les coûts directs (Ils sont en principe couverts par le budget de la conférence.)

- Frais professionnels, frais de déplacement et compensation journalière pour les participants et les intervenants invités
- Location de la salle de réunion et de l'équipement
- Services d'interprétariat, de secrétariat, de photocopies et de communications
- Dépenses de réception

Les coûts directs cachés (Ils ne sont en principe pas divulgués.)

- Les salaires de tous les participants (les délégués et le personnel du secrétariat) pour chacune des journées de la rencontre *plus* la durée du déplacement
- Les frais de déplacement et les indemnités journalières pour chacune des journées que les participants passent en dehors de leur bureau

Les coûts indirects cachés (Ils ne sont généralement pas calculés.)

- Journées consacrées à la préparation du séminaire au Secrétariat, dans les délégations et dans les capitales nationales

Le scénario que nous proposons en annexe 1 se fonde sur des hypothèses plutôt conservatrices; en particulier, elles sous-estiment les frais généraux considérables qu'un tel événement occasionne à l'administration publique. Nous avons calculé qu'un séminaire international de trois jours rassemblant des délégués de 30 pays membres de l'OCDE (ou pays associés) représente un coût d'au moins 600 000 USD si l'on tient compte du temps de préparation exigé de la part de chacune des délégations. Le montant directement inscrit au budget est d'au moins 80 000 USD. En d'autres termes, la partie immergée de cet iceberg est 6,5 fois plus volumineuse que le coût annoncé et inscrit au budget.

La seule conclusion que nous puissions tirer d'un tel calcul est la suivante : il est impératif d'investir tout le temps et tous les efforts nécessaires pour que ces consultations portent le maximum de fruits. Dans un séminaire international, aucun élément n'est si trivial qu'il puisse être négligé ou laissé au hasard.

5.5 L'agencement des salles de réunion pour les ateliers

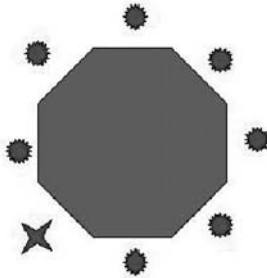
Certains principes de base contribuent à la réussite des réseaux tels que l'OCDE.

- Les présidents de comité ne bénéficient pas d'un statut supérieur aux autres. Tous les participants sont égaux et doivent en être conscients.
- Nul ne peut rester oisif : toutes les personnes qui assistent à la rencontre sont là pour travailler à l'élaboration d'une solution commune, et non pour recevoir des ordres ou assister passivement aux discussions.
- Pour participer pleinement aux travaux du groupe, il ne suffit pas de se lever à tour de rôle pour exprimer son opinion. Il faut aussi maintenir un bon contact visuel, être attentif au langage corporel des autres participants et, si nécessaire, prendre des mesures appropriées pour les réintégrer aux discussions.
- Un véritable consensus ne se résume pas à l'acceptation d'acteurs passifs que l'on a convaincus par des moyens plus ou moins avouables de ne pas s'opposer au mouvement d'ensemble. Le consensus est le fruit du travail d'un groupe de personnes motivées qui ont toutes participé à l'élaboration d'une position commune, puis s'y sont ralliées librement.
- Certains agencements spatiaux sont plus propices à l'émergence des conflits et à la passivité; d'autres, au contraire, constituent des outils avérés de stimulation du processus d'élaboration d'un consensus. Des expériences réalisées par des instituts de recherche spécialisés montrent qu'il n'est pas inutile de choisir un agencement spatial susceptible d'accroître la probabilité que le groupe atteigne ses objectifs. On a ainsi observé que la plupart des gens ne sont pas indifférents à la taille de la salle, ni à sa configuration générale. Ils remarquent, par exemple, la présence ou l'absence de fenêtres, la couleur des murs et quantité d'autres détails. La disposition des chaises influe également d'une manière significative sur le déroulement des discussions et donc, sur leur résultat. Dans le cadre d'un projet de recherche, une université américaine a

réparti au hasard des étudiants dans deux pièces identiques et leur a demandé de discuter d'un même sujet. La seule différence entre les deux groupes était la suivante : dans l'une des pièces, les pattes avant de toutes les chaises avaient été raccourcies de deux centimètres. Les discussions tenues dans cette pièce se sont terminées dans le conflit beaucoup plus souvent que celles de la pièce témoin.

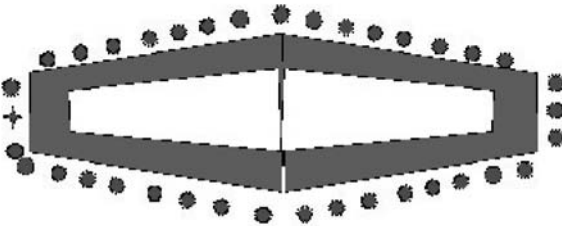
Agencements recommandés

La table ronde ou octogonale



Cette configuration est nettement la plus recommandable pour les petits groupes (entre 6 et 12 participants). En effet, elle montre clairement que la réunion rassemble des pairs, des personnes situées sur un pied d'égalité. La table ronde permet aux participants de maintenir le contact visuel entre eux, et au président de voir tout de suite qui souhaite prendre la parole et qui semble se dissocier des discussions (auquel cas, ce participant devra être ramené dans le groupe). Cette configuration incite à la participation active et rend la passivité difficile à soutenir.

La table rectangulaire



Pour des raisons pratiques, il s'avère parfois difficile, voire impossible, de faire construire ou d'assembler de gigantesques tables rondes à partir d'éléments modulaires. Les tables carrées, ovales ou rectangulaires constituent à cet égard une solution de rechange tout à fait acceptable pour les grands groupes (entre 18 et 30 participants). Les grandes tables carrées présentent l'inconvénient de tenir certains participants à l'écart des discussions, en particulier ceux qui sont assis de part et d'autre du président ou de la présidente. En effet, ces participants peuvent avoir de la difficulté à voir le président, mais aussi à être vus de lui. La perfection n'est pas de ce monde... Ce sont très souvent les considérations pratiques qui priment; il faut s'y adapter. Dans cette catégorie, la meilleure formule est certainement celle des tables rectangulaires pouvant accueillir cinq à huit personnes au maximum à la table principale, et entre 10 et 15 à chacune des tables latérales. Si les tables latérales peuvent être disposées de manière à former un « V » ou l'équivalent d'une table hexagonale, la configuration n'en sera que plus efficace.

Les principales caractéristiques à prendre en considération sont les suivantes : il faut que chacun des participants puissent maintenir le contact visuel avec le plus grand nombre possible de ses homologues, y compris le président; la forme et la taille de la table doivent témoigner du fait que tous les participants sont égaux entre eux; elles doivent favoriser une participation active de chacun et rendre la passivité la plus inconfortable possible.

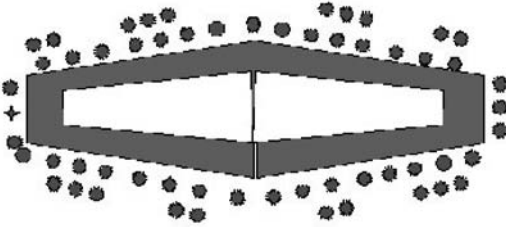
La peur du vide

La plupart des gens ont peur du vide. Par conséquent, les tables agencées de manière à laisser un vide au milieu de la configuration peuvent les mettre mal à l'aise. Différentes tactiques aideront à combler le vide; on pourra par exemple placer un grand bouquet de fleurs au milieu. On doit toutefois souligner que l'illusion optique du vide n'est pas d'une importance si capitale. Le plus crucial reste la distance qui sépare les participants les uns des autres. S'ils sont trop éloignés pour bien se voir ou pour maintenir le contact visuel, il est probable que le groupe sera moins productif. Quand on leur pose la question, les gens sous-estiment très souvent la distance entre les tables s'il y a un vide entre elles; inversement, ils la surestiment s'ils sont assis autour d'une table pleine. Ce qui donne à penser que l'humain remplit mentalement le vide et craint les vastes surfaces planes.

Des tests empiriques réalisés dans des universités des États-Unis montrent que le vide ne représente pas une énorme difficulté; par ailleurs, il inciterait les participants à communiquer plutôt plus et mieux que moins.

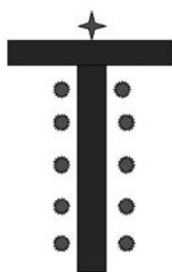
Tout se passe comme si les gens voulaient jeter un pont par-dessus l'espace inoccupé et combler le vide d'une manière ou d'une autre. Les surfaces vastes mais désertes peuvent intimider les participants et les mener à prendre leurs distances par rapport à ceux « d'en face ».

Les configurations sur deux rangs



Il est très difficile d'animer un atelier ou un séminaire comptant plus de 20 à 24 participants actifs (y compris le président ou la présidente). Pour qu'un participant soit considéré comme actif, il doit s'exprimer au moins une fois au cours de la rencontre. Les séances les plus longues ne laissent guère plus de 180 minutes de temps de travail effectif. C'est tout le temps qu'il reste pour les interventions une fois que les pauses ainsi que les résumés et les questions du président ont été retranchés du temps total. Chacun des participants aura donc en moyenne 7,5 minutes pour s'exprimer – soit d'un trait, soit en deux interventions d'un peu plus de 3 minutes chacune. Évidemment, les groupes comptant plus de 24 participants ne permettent pas à tous leurs membres de s'exprimer : seuls quelques-uns d'entre eux auront accès à leur ressource commune, le temps.

Il arrive que les personnes qui se présentent au séminaire ou à la rencontre soient trop nombreuses pour qu'on puisse les accueillir autour de la table. Cette situation se produit généralement quand des délégations nationales envoient plus de représentants qu'il n'était prévu. Dans ce cas, il vaut mieux ajouter des rangées de chaises derrière chacune des délégations nationales plutôt que d'agrandir artificiellement la table pour que chacun puisse s'y asseoir. Évidemment, cette formule oblige certains des participants à se contenter d'un rôle de spectateur passif. Les délégations pourront alors organiser un roulement entre leurs représentants d'une séance à l'autre afin de donner à chacun d'eux la possibilité de prendre une part active aux discussions ou réserver le premier rang à certains d'entre eux seulement pour toute la durée du séminaire, sans pour autant entraver la capacité du groupe à fonctionner collectivement.

L'héritage de l'ère soviétique

La table en T constitue la configuration la plus favorable dans les situations qui exigent injonction et contrôle. On la retrouve souvent en Russie et en Ukraine, dans les bureaux des directeurs et des ministres adjoints. Dans cet agencement, le président de la rencontre s'installe au sommet du T; les participants s'alignent de chaque côté de la barre longue. Cette configuration peut s'avérer utile pour les colonels qui distribuent des feuilles de route à leurs officiers. Elle constitue toutefois la solution la moins recommandable pour les discussions entre pairs, surtout dans un réseau composé de représentants d'États souverains ou d'organisations internationales. En effet, elle sape la dynamique de groupe et elle a des répercussions désastreuses sur les résultats du processus. L'obtention d'un consensus peut s'avérer extrêmement difficile dans ces circonstances, voire impossible.

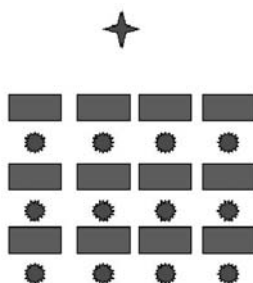
La longue table étroite

La longue table étroite était très en vogue pendant la Guerre froide. Cette configuration s'avère idéale pour les confrontations pied à pied et pour les négociations entre factions très disciplinées. Assis face à face au milieu de la longue table étroite, les deux chefs des délégations analysent des positions « scénarisées » d'avance sans que les subalternes assis par ordre hiérarchique de part et d'autre de leurs chefs respectifs n'interviennent jamais dans leurs échanges. Cet agencement présente l'avantage de répartir les participants selon leur rang, de sorte que les généraux et les capitaines assis face à face

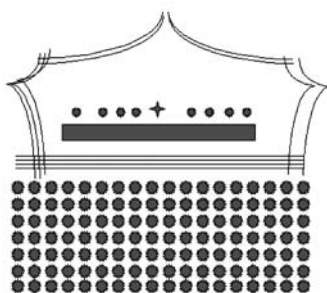
peuvent être appelés à résoudre certaines questions ponctuelles à leur niveau commun.

Comme pour la table en T, cette configuration est très contre-productive pour les groupes qui cherchent à établir un esprit de collaboration entre membres d'un même réseau, surtout si ce réseau se compose de représentants d'États souverains. En fait, la longue table étroite attise très bien les tensions et les conflits quand elle est utilisée dans ce but. Les participants assis face à face ont tendance à se montrer agressifs et perdent facilement de vue leurs homologues assis sur la même rangée qu'eux. Par conséquent, le groupe se fragmente; il devient indiscipliné et querelleur. De plus, les présidents ne peuvent pas savoir qui souhaite prendre la parole à l'autre extrémité de la table; il leur est donc impossible ou presque de gérer le flux des interactions. Enfin, ils ont beaucoup de mal à ramener dans le groupe les participants qui s'en sont dissociés ou qui restent inertes et silencieux.

La salle de classe



Cet agencement est conçu pour focaliser l'attention de tous les participants sur le « professeur » – et personne d'autre. Le but visé (et généralement atteint) est de tuer dans l'œuf toute velléité d'interaction entre les « étudiants ». Cet agencement convient donc parfaitement aux situations qui appellent injonction et contrôle. On notera qu'il est extrêmement difficile de prendre part à des discussions de groupe dans cette configuration. Dans le meilleur des cas, elle favorise la passivité. En interdisant ou presque toute participation active, elle permet rarement de résoudre quelque problème que ce soit.

L'amphithéâtre avec vue sur estrade

Cette configuration fait également partie de l'héritage soviétique. L'amphithéâtre permet d'accueillir des participants nombreux assis en rangées; devant eux, sur une estrade, une longue table imposante accueille un panel. Cet agencement est plus catastrophique encore que la salle de classe pour induire le dialogue; en général, il étouffe toute possibilité de participation de la part du « public ». Il faut tant d'audace pour oser poser une question ou émettre une opinion qu'en général, le groupe est condamné à n'entendre que les points de vue et les préoccupations des plus radicaux – et ceux des mécontents de ne pas être eux-mêmes sur l'estrade. Dans ces circonstances, le consensus est impensable. Les « décisions consensuelles » prises dans une telle configuration doivent toujours être accueillies avec scepticisme, tant elles sont improbables.

Annexe 1		
<i>Simulation de coût pour un séminaire de trois jours tenu au siège social de l'OCDE (USD)</i>		
	Budget	Total
Coûts directs habituels		
Experts et consultants ⁷	35 000 \$ plus 6 500 \$	
Intervenants invités ⁸	3 750 \$ plus 6 000 \$	
Dépenses logistiques ⁹	9 600 \$ plus 10 000 \$	
Dépenses imprévues de réception ¹⁰	4 500 \$ plus 4 000 \$	
		79 300 \$
Coûts directs cachés		
Salaires des délégués ¹¹	135 000 \$	
Salaires des jours de déplacement ¹²	73 500 \$	
Dépenses de voyage ¹³	51 000 \$	
		259 500 \$
Coûts indirects cachés		
Journées travaillées dans les capitales nationales et dans les délégations ¹⁴	225 000 \$	
Journées travaillées au Secrétariat ¹⁵	40 000 \$	
		265 000 \$
Total		603 800 \$

6. Cette section est extraite de Chavranski (1997, p. 45-48). Elle est reproduite ici avec l'aimable autorisation de l'auteur.

7. Deux experts ont travaillé 20 jours pour préparer le document de travail, à raison d'un taux unitaire de 700 \$; à cela s'ajoutent cinq jours consacrés à la participation aux rencontres; le total s'élève donc à 35 000 \$. À cette somme s'ajoute le coût du billet aller-retour (par exemple, 2 000 \$ pour un déplacement transatlantique) et cinq indemnités journalières de 250 \$ chacune (soit 6 500 \$).

8. Trois intervenants invités venant d'une région éloignée : cinq indemnités journalières

($250 \$ \times 3 \times 5 = 3\,700 \$$) *plus* les dépenses de voyage ($2\,000 \$ \times 3 = 6\,000 \$$)

9. Quatre interprètes pendant trois jours ($800 \$ \times 4 \times 3 = 9\,600 \$$); dépenses diverses et frais de secrétariat, y compris la location de la salle (10 000 \$)
10. Cocktail pour tous les participants, leurs ambassadeurs ainsi que certains membres du personnel : au total, 90 personnes $\times 50 \$ = 4\,500 \$$
11. Un chiffre de 1 000 \$ par jour pour les hauts représentants des pays membres de l'OCDE nous semblerait passablement conservateur. Il prend en considération les frais généraux du département et le fait que les décideurs de l'élaboration des politiques occupent généralement des postes de haut rang. Par conséquent, 1,5 délégué pour chacune des 30 délégations $\times 3 \text{ jours} \times 1\,000 \$ = 135\,000 \$$
12. On peut ici distinguer trois zones : les participants qui vivent à Paris ($1 \times 1,5 \times 0$); ceux qui vivent dans un pays voisin, qui peuvent venir à la réunion en train ou en avion le matin même de la rencontre, et qui ne voyageront pas plus d'une demi-journée ($6 \times 1,5 \times 25 \text{ jours} \times 1\,000 \$ = 4\,500 \$$); enfin, tous ceux qui devront consacrer au moins deux jours à leurs déplacements ($23 \times 1,5 \times 2 \times 1\,000 \$ = 69\,000 \$$). Soit un total de 73 500 \$.
13. ($23 \times 1,5 \times 5 \times 250 \$ = 43\,125 \$$) *plus* ($6 \times 1,5 \times 3,5 \times 250 \$ = 7\,875 \$$) soit 51 000 \$
14. Pour chacun des points les plus importants de l'ordre du jour, nous estimons qu'il faut au moins 2,5 personnes-jours de travail pour préparer et harmoniser les positions des différents pays, élaborer les documents préparatoires, etc. Un séminaire de trois jours porte sur au moins trois points majeurs. On obtient donc : $30 \times 3 \times 2,5 \times 1\,000 \$ = 225\,000 \$$.
15. Il est normal, pour un responsable, de consacrer un mois à la rencontre; à cela s'ajoute 10 journées travaillées par ses collègues et ses supérieurs; soit $40 \times 1\,000 \$ = 40\,000 \$$.

Les raisons d'une réussite

Pourquoi l'OCDE fonctionne-t-elle? La question continue de se poser et plonge dans la perplexité de nombreux observateurs extérieurs. L'OCDE a remis en question plusieurs idées préconçues entourant la gestion des affaires internationales. Le système international a toujours reposé sur la souveraineté des États-nations et sur les relations dictées par les intérêts nationaux. Comment la défense d'intérêts collectifs a-t-elle pu infléchir ces tendances? Comment la survie de l'OCDE et sa réussite s'expliquent-elles?

Les réactions traditionnelles, en particulier les innombrables mesures protectionnistes que nous avons regroupées sous l'appellation de « mercantilisme », ont intensifié les conflits intra-européens dans la première moitié du 20^e siècle. De plus, les raffinements apportés à l'art de la guerre ainsi qu'à l'armement ont rendu les conflits armés de plus en plus sanglants, de plus en plus dévastateurs. Plus de 74 conflits armés ont été répertoriés entre 1816 et 1965. D'entre eux, les quatre plus meurtriers ont éclaté au 20^e siècle : les deux guerres mondiales; la guerre sino-japonaise de 1937; la guerre de Corée. Chacun d'eux a tué au moins un million de personnes. À titre de comparaison, la guerre franco-prussienne de 1870 avait fait 150 000 morts (Hobsbawn, p. 47).

Pour éviter l'émergence d'autres conflits meurtriers, il fallait inventer une approche nouvelle. Nous avons décrit au premier chapitre un certain nombre d'instruments qui ont été mis en œuvre dans ce contexte. Mais la situation européenne appelait une réponse d'envergure pour éviter que l'équilibre fragile qui avait enfin été atteint ne se brise.

Le Plan Marshall et la fondation de l'OEEC (puis de l'OCDE) ont constitué cette réponse d'un type entièrement nouveau, une réponse conçue pour préserver un jeune équilibre conquis de haute lutte (voir chapitre 3). Unique au monde de par sa conception des interactions interétatiques, cette création institutionnelle peut véritablement être considérée comme une

« invention sociale ». Elle a comblé ce vide, institutionnel et interétatique en l'occurrence, que l'auteur Homer-Dixon désigne sous l'appellation de « déficit de l'imagination ». Cette invention a donné lieu à des innovations scientifiques et technologiques, mais aussi sociales et politiques, qui ont su maintenir la croissance économique des pays membres de l'OCDE et alimenter son essor international. L'OCDE a eu un formidable effet libérateur; elle a permis à la créativité, à l'ingéniosité, à l'imagination et à la diversité de s'exprimer pleinement. Dans notre monde d'une complexité sans cesse croissante, cette invention représente un outil extraordinaire.

PREMIÈRE PARTIE

L'OCDE ET LA COMPLEXITÉ

La complexité règne en maîtresse sur notre monde et représente maintenant un nouveau défi d'envergure pour l'OCDE. Plusieurs observateurs se sont penchés sur le phénomène. À la faveur du progrès continu des sciences et des technologies, les relations humaines se multiplient de manière exponentielle et deviennent de plus en plus compliquées à gérer. Les réseaux de communication sont également en pleine explosion; nous sommes bombardés d'information à un point tel que la plupart d'entre nous subissons une véritable « surcharge informationnelle » dans notre milieu de travail autant que dans notre vie privée. Toutes les décisions que nous prenons, relativement par exemple à notre mode de vie ou à nos habitudes de consommation, sont aujourd'hui incroyablement plus complexes qu'elles ne l'étaient autrefois, car nos besoins en matière d'information et d'organisation ne semblent pas connaître de fin.

Les systèmes implantés par les êtres humains pour aborder harmonieusement différents types d'interactions et leur complexité propre suivent la même pente. Les structures politiques, administratives et commerciales se heurtent, elles aussi, à la complexité croissante du monde.

Ce que l'on appelle aujourd'hui « la mondialisation » n'est rien d'autre que cela : cette complexité nouvelle. Elle est aussi la conséquence, directe ou moins directe, du bouillonnement d'innovations dans les secteurs technologique, scientifique, social et politique. Les termes « complexité » et « mondialisation » sont très en vogue à l'heure actuelle – et très souvent utilisés à toutes les sauces. Face à cette complexité nouvelle, les individus ainsi que les sociétés tendent à se replier sur eux-mêmes. Ils préfèrent nier la réalité ou

s'en dissocier que s'astreindre à faire face au changement et risquer ainsi de commettre des erreurs. Mais cette réponse n'est pas viable : elle ne fait que retarder le moment où, inévitablement, il faudra s'attaquer aux défis de la complexité. Pour les relever avec efficacité, mais sans brusquerie, il faut d'abord comprendre ce que c'est que d'être complexe, la nature même de la complexité.

1.1 La nature de la complexité

La complexité et les systèmes complexes présentent six caractéristiques (Homer-Dixon, 2001, p. 146-149).

1. « Une des caractéristiques évidentes des systèmes complexes réside dans le fait qu'ils se composent d'une *multiplicité* d'éléments : ils sont constitués d'un grand nombre d'entités, de composants et de parties. »
2. « La deuxième caractéristique des systèmes complexes réside dans le dense réseau de *connections causales* entre les composants. Autrement dit, ces différents éléments entretiennent tellement de liens entre eux qu'ils s'influencent mutuellement de multiples façons. En général, plus il existe de connections causales, plus le système est complexe. [...] l'une des conséquences importantes de ce dense réseau est la *rétroaction* causale par laquelle un changement affectant un élément transforme les autres d'une manière qui finira par modifier l'élément original. [...] Les composants interreliés d'un système sont parfois *étroitement associés*. Cela signifie qu'un changement dans un composant entraîne automatiquement des changements rapides et multiples dans les autres composants du système. »
3. « Une troisième caractéristique des systèmes complexes est l'*interdépendance* de leurs composants. Une bonne manière de mesurer l'interdépendance consiste à diviser le système en éléments et à observer ensuite comment ce changement modifie les propriétés ou le comportement des parties constituantes. [...] De manière générale, plus il est possible de priver un système d'un de ses éléments importants sans en modifier le comportement général, plus ce système est résilient. »
4. « La quatrième caractéristique de ces systèmes complexes est leur *ouverture* sur l'extérieur. Ce ne sont pas des systèmes fermés; ils sont souvent profondément influencés par des événements extérieurs. Résultat : il est souvent difficile de tracer les frontières d'un système complexe, c'est-à-dire de déterminer l'endroit où le système se termine et où commence le monde extérieur. »

5. « Il existe habituellement un degré élevé de *synergie* entre les composants d'un système complexe, ce qui constitue une cinquième caractéristique commune. En termes simples, la synergie signifie que le tout représente davantage que la somme de ses parties. De la même manière, en ce qui a trait aux systèmes complexes, la synergie signifie que l'effet combiné de changements dans deux composants ou plus diffère de la somme de l'effet individuel de ces changements. »
6. « La sixième et dernière caractéristique des systèmes complexes est leur *non-linéarité*. On ne peut s'attendre à ce qu'ils se développent de manière simple et nette. [...] Disons simplement qu'une modification dans un système peut entraîner un effet qui n'est pas proportionnel à sa taille : de petits changements peuvent ainsi provoquer de grands effets, et de grands changements donnent lieu à de petits effets. »

1.2 Complexité, diversité, adaptation

Les systèmes peuvent également se complexifier par un processus que B. Arthur (cité dans Homer-Dixon, 2001) appelle la « croissance de la diversité coévolutive ». Dans un contexte « coévolutif », les entités qui composent les systèmes (par exemple, les organisations, les entreprises) se livrent une concurrence féroce entre elles. À terme, toutefois, elles peuvent développer des réseaux d'interdépendance. Avec l'intensification de ces interactions, qu'elles soient de nature concurrentielle, coopérative ou symbiotique, de nouvelles possibilités d'action ou « niches » se créent entre les entités. Cette complexité croissante du système s'exprime sous la forme d'une diversité grandissante et de l'émergence de réseaux d'interactions de plus en plus touffus. Elle tend au fil du temps à fonctionner en autoallumage, c'est-à-dire qu'elle s'enclenche toute seule. Les entités créent des niches et les niches rendent possible la création d'entités nouvelles : au total, le système prolifère de lui-même. La diversité intrinsèque du système alimente l'accroissement de sa diversité.

Si les systèmes se complexifient et se diversifient, ils peuvent aussi s'améliorer. À l'intérieur d'un système donné, il arrive qu'une entité nouvelle remplace une entité plus fondamentale. Ce remplacement supprime les niches qui étaient associées à l'entité première. Par conséquent, l'introduction de systèmes simples radicalement nouveaux peut, dans certains cas, éradiquer les systèmes complexes plus anciens qui se sont sclérosés au fil des ajouts et des complexifications. Le système a changé; il s'est adapté; il s'est simplifié.

La diversité et la complexité sont étroitement reliées l'une à l'autre. Les sociétés ou groupes d'entreprises qui souhaitent s'adapter, et qui s'engagent alors sur une voie prenant parfois des allures de montagnes russes, sont généralement récompensées de leur peine par une formidable éclosion créatrice souvent accompagnée de croissance (économique ou autre, selon la nature de l'entité considérée). Les sociétés et les groupes d'entreprises qui ne veulent pas ou ne peuvent pas affronter la complexité, la diversité et la création de nouvelles entités sont condamnés à l'inertie perpétuelle. En d'autres termes, face aux assauts de la complexité, la passivité et le retrait risquent de conduire à la stagnation, voire au sous-développement.

L'univers des pays européens était extraordinairement compliqué en 1947. Dans les trente années précédentes, tous les progrès réalisés au 19^e siècle s'étaient littéralement envolés en fumée. La liste des catastrophes qui ont marqué cette époque est longue et douloureuse. Les traités interétatiques signés juste avant 1914 ont conduit à la Première Guerre mondiale; ceux de 1918 se sont révélés impuissants à éviter le désastre que l'on sait. Au total, les deux grandes guerres ont touché les deux tiers de l'humanité, tué respectivement 15 millions (1914–1917) et 50 millions de personnes (1939–1945), et déstabilisé complètement l'équilibre antérieur. Ces affrontements ont creusé une brèche considérable dans la structure démographique, et ils ont tué surtout des adultes en pleine force de l'âge, productifs et qualifiés. Une part importante du capital immobilisé a également été détruite entre 1939 et 1945 : l'URSS a perdu 25 % de ses immobilisations; l'Allemagne, 13 %; l'Italie, 8 %; la France, 7 %; le Royaume-Uni, 3 % (Hobsbawn, p. 77). Une récession économique d'une ampleur sans précédent a ébranlé la planète entière de 1929 à 1938. Des régimes fascistes ou communistes ont remplacé la plupart des institutions démocratiques mises sur pied par le vent de libéralisme qui avait soufflé au 19^e siècle. Tous les empires construits au siècle précédent ont été déstabilisés, voire anéantis, notamment la Turquie et la Russie, ouvrant ainsi la voie à la décolonisation et à la création d'un nombre considérable de pays nouveaux. Mise sur pied en 1918 pour empêcher la dislocation du système international, la Société des Nations a lamentablement échoué dans cette mission.

L'Europe croulait sous la complexité : elle avait grand besoin de simplification. Mais une simplification n'aurait pas suffi; il fallait aussi traiter une masse imposante d'information.

Le concept de « volume cérébral » nous permettra d'envisager sous un autre angle l'incidence de la complexité sur les comportements et l'adaptation. Les scientifiques se sont querellés pendant de longues années sur les raisons

de l'écart de volume entre les cerveaux de certains primates – les chimpanzés, les babouins et les êtres humains étant les mieux pourvus à cet égard parmi tous les mammifères. La taille du cerveau semble en fait être corrélée à celle du groupe (Dunbar, dans Homer-Dixon, 2001). Chez les primates de toutes espèces (ou de singes petits ou grands), plus le néocortex est volumineux, plus le groupe dans lequel ils vivent est nombreux. Le cerveau évolue et grossit pour pouvoir gérer la complexité inhérente aux grands groupes sociaux.

Après la Deuxième Guerre mondiale, il est apparu clairement que le nombre des interactions entre les pays (la « taille du groupe ») avait augmenté au point de surpasser les capacités cérébrales de l'ensemble tel qu'il se présentait à l'époque. Autrement dit, notre cerveau collectif n'était pas en mesure de gérer la complexité des relations dans un groupe aussi nombreux et diversifié. Les systèmes de traités qui s'appliquaient depuis des temps « immémoriaux » n'arrivaient plus à concrétiser les objectifs de sécurité pour lesquels ils avaient été pensés.

À la simplification devait donc s'ajouter l'enclenchement d'un « cerveau collectif » plus gros, capable de gérer des problèmes plus complexes et d'aider les populations de l'époque à traiter d'une manière efficace des problèmes très compliqués.

1.3 La fondation de l'OCDE : un peu de finesse et de simplicité

La création de l'OCDE (et, bien sûr, de sa méthode de travail tout à fait unique en son genre) a été la réponse de cette époque à la complexité du temps. C'était même une réponse simple à une définition très complexe des relations interétatiques. À peine née, l'OCDE se proposait de prendre la complexité grandissante du monde à bras-le-corps. L'instauration de règles aussi élémentaires que celles du jeu de dames a clos l'ère du secret et des accords ambigus et contradictoires. D'un coup, le jeu est devenu très facile à comprendre : les joueurs déterminent par consensus un programme d'action (un ordre du jour) commun et s'en remettent à la pression des pairs pour concrétiser les objectifs visés.

L'OCDE possédait une deuxième caractéristique essentielle dans ce contexte de complexité croissante : elle représentait une mutation du volume cérébral collectif. Les Européens ont inventé un instrument collectif pour analyser des enjeux politiques et économiques complexes et donc, pour les traiter collectivement. Cette mutation a placé sous le signe de la compétence et de la simplicité des relations pourtant toujours plus nombreuses et compliquées.

La première tâche que les membres de l'OCDE ont entreprise (et accomplie) a consisté à diminuer les obstacles entravant les transactions financières. Ils avaient établi que ces obstacles posaient un problème majeur, mais surtout, ils avaient constaté que la mission qu'ils se proposaient d'accomplir était réaliste et qu'elle ne susciterait pas d'opposition majeure. Ce n'est qu'alors qu'ils sont convenus de s'y atteler. Cependant, les méthodes qui s'étaient toujours appliquées ne fonctionnaient plus; il fallait inventer une nouvelle approche.

La méthode OCDE a permis aux membres de l'Organisation de traiter un volume considérable d'information. Elle ne se limite pas à harmoniser et analyser pour simplifier la compréhension d'ensemble et les discussions factuelles; elle permet aussi de trouver des solutions pratiques que tous les membres pourront mettre en œuvre. Puisqu'il n'est pas utile de souscrire à une entente formelle (toujours difficile à conclure), chacun des membres peut passer à son propre rythme d'une solution simple et facilement applicable à un ensemble plus complexe de solutions. Dans plusieurs domaines, les flux se sont considérablement simplifiés depuis les années 1960; par exemple, les capitaux et la technologie peuvent circuler beaucoup plus librement. Cette simplification a nourri l'innovation, la créativité, la diversité ainsi que la création d'entités nouvelles (au premier chef, l'UE) – alimentant ainsi une nouvelle complexité.

Ce qui frappe le plus, dans la méthode OCDE, c'est l'extraordinaire simplicité du mécanisme d'ensemble. Mais n'oublions jamais qu'il s'agit d'une forme avancée d'intelligence collective. Pour que la collectivité (« l'entité ») accède à cette intelligence ou plutôt, pour qu'elle la mette en mouvement, quelques règles simples doivent être bien comprises et appliquées. Si les conventions sont respectées, le système fonctionne. Sinon, l'intelligence stagne ou s'atrophie; elle ne se développe pas.

DEUXIÈME PARTIE

RATÉS ET RÉUSSITES : QUELQUES EXEMPLES

Pour bien comprendre l'incidence de la complexité sur l'élaboration des politiques, mais aussi pour mieux cerner la manière dont l'OCDE gère la complexité, nous allons maintenant examiner trois exemples de dossiers très complexes que l'OCDE a résolus ou tenté de résoudre.

Le premier exemple porte sur la santé. Cette question est particulièrement intéressante, car les systèmes de santé sont toujours très complexes. Examinés de près, ils présentent clairement les six caractéristiques de la complexité définies précédemment. Face à cette complexité des systèmes de santé, l'OCDE a développé une solution à la fois simple et intelligente, le Projet de l'OCDE sur la santé. Il illustre bien l'évolution actuelle de l'Organisation : de plus en plus, la compréhension collective des problèmes prime sur l'obtention d'un consensus négocié. Les pays ne sont pas en concurrence les uns avec les autres dans le domaine des soins de santé. Par contre, ils peuvent définir ensemble des moyens d'améliorer les approches et tirer parti des expériences tentées par les uns et les autres. Cet exemple illustre clairement la « force de frappe » de l'intelligence présentée dans les pages qui précèdent.

Les deux autres exemples porteront respectivement sur la Convention de lutte contre la corruption et sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Ces deux documents illustrent la méthode utilisée à l'OCDE pour aborder les dossiers complexes. Le premier nous fournira un exemple d'application réussie de la méthode OCDE; le second nous permettra de mieux comprendre ses limites.

2.1 L'OCDE et la santé : la complexité au centuple

Les systèmes de santé sont d'une importance cruciale pour les économies des pays membres de l'OCDE. Pour s'épanouir comme citoyens, travailleurs et consommateurs, hommes et femmes doivent d'abord être en bonne santé. Cela explique en partie que les membres de l'OCDE consacrent en moyenne 8 à 10 % de leur PIB aux soins de santé (voir tableau 5.1). Jusqu'à tout récemment, les politiques de la santé occupaient peu de place dans les travaux de l'OCDE; elles étaient atomisées entre plusieurs directions. Depuis quelques années, toutefois, ce dossier prend dans l'Organisation une importance croissante, notamment en ce qui concerne l'évolution des coûts et l'incidence du vieillissement des populations sur le financement des soins.

Tableau 5.1
Total des dépenses en santé, 1980–1998

Pays	Dépenses en santé en pourcentage du PIB	
	1980	1998
Allemagne	8,8	10,6
Canada	7,2	9,5
États-Unis	8,9	13,6
France	7,4	9,6
Hongrie (nouveau membre)	7,8 (1992)	6,8
Japon	6,5	7,6
Pologne (nouveau membre)	5,3 (1990)	6,4
Royaume-Uni	5,7	6,7
Russie**	4,1	4,56
Suisse	6,9	10,4
Ukraine*	3	2,96
Note : * Indice du développement humain ** Banque mondiale, tableau 25 : dépenses totales en santé, 1980–1998 Source : Données 2002, OCDE		

Depuis plusieurs années, les pays de l'OCDE reconnaissent la nécessité de recueillir des données sur les systèmes de santé afin de les comparer entre eux et d'évaluer leur évolution et leurs résultats. C'est ainsi que l'OCDE a établi la principale base internationale de données sur l'activité des systèmes de santé, leurs coûts et leurs dépenses. Son Secrétariat a proposé en 2000 d'implanter un programme de trois ans, le Projet sur la santé, afin de compléter l'évaluation du « rendement » des systèmes par une série d'études sur les politiques. Ces études se pencheraient sur les causes des écarts dans les résultats constatés d'un système à l'autre et permettraient ainsi d'élaborer, à partir des faits observés, des politiques susceptibles d'améliorer les rendements. Le programme s'articule en quatre volets : mesure et amélioration des résultats; analyse des causes des écarts entre les résultats; qualité des soins; évaluation globale des systèmes. Pour donner le coup d'envoi de ce projet, le Canada a organisé, à titre de contribution volontaire, un congrès réunissant les

principaux acteurs : décideurs; personnel médical; économistes spécialisés en santé; représentants des sociétés civiles. Ce congrès de trois jours tenu en novembre 2001 se proposait d'alimenter le dialogue international sur les questions de santé. Il portait le nom suivant : *Être à la hauteur : Mesurer et améliorer la performance des systèmes de santé dans les pays de l'OCDE*.

Le Secrétaire général de l'OCDE a déclaré à cette occasion : « [Le] projet de l'OCDE sur la santé est l'un des plus importants entrepris par l'Organisation ces dernières années. [...] Notre objectif est on ne peut plus concret : aider les responsables des politiques publiques à relever les défis économiques du 21^e siècle dans le domaine de la santé » (Johnston, dans *L'Observateur de l'OCDE*). Ce Projet se voulait une manière relativement simplifiée d'aborder un problème complexe. Les systèmes de santé, de fait, présentent un degré de complexité effarant : les six caractéristiques définies par Homer-Dixon se déploient même dans plusieurs de leurs dimensions.

Multiplicité des systèmes de santé, multiplicité des problématiques relatives aux politiques

La juxtaposition de systèmes de santé de plusieurs types dans la zone OCDE constitue en soi l'un des premiers symptômes de la complexité de l'enjeu. Les mécanismes de l'assurance maladie peuvent être publics ou privés; les mécanismes de l'offre des soins peuvent également être privés ou publics; en général, toutefois, les systèmes sont mixtes : ils font appel à la fois au public et au privé.

Cependant, quelles que soient les modalités de fonctionnement du système considéré, une préoccupation d'importance reste commune à tous les pays de l'OCDE : il faut améliorer les résultats des systèmes (leur « performance »)¹⁶. La plupart des États membres de l'OCDE semblent se heurter à des défis multiples à cet égard. En particulier, du fait de l'avancée des techniques médicales, du vieillissement des populations et de l'élévation des attentes de la population en matière de soins, la demande des soins de santé augmente d'une manière exponentielle.

Plusieurs dimensions cruciales des politiques de la santé sont actuellement examinées dans cette optique d'amélioration des systèmes et de leurs résultats. Les analystes s'interrogent notamment sur l'efficacité des systèmes et sur l'endiguement des coûts, mais aussi sur l'état de santé des populations

16. Voir Groupe de travail sur la politique sociale, OCDE, 3 octobre 2001 : « Mesures et amélioration de la performance des systèmes de santé de l'OCDE, un bilan des problèmes et des défis ».

(espérance de vie, mortalité, santé en général). On relève en effet des écarts importants entre les pays membres de l'OCDE (tableau 5.2). La capacité de réponse du système, l'amélioration de la sécurité et la réduction du nombre et de l'ampleur des erreurs médicales font également débat dans plusieurs pays. Enfin, bien que les indicateurs moyens de la santé se soient bonifiés dans les pays de l'OCDE, des inégalités persistent et les analystes se penchent sur les moyens à mettre en œuvre pour les résorber.

La principale difficulté de l'amélioration du rendement des systèmes de santé réside dans l'implantation des politiques. Ici encore, la complexité est considérable : très nombreux sont les acteurs qui participent au processus. En général, la réussite ne s'obtient qu'à la condition que le comportement des acteurs du système change. Le problème est que les quatre grands groupes d'acteurs (consommateurs; professionnels de la santé; gestionnaires; instances gouvernementales) ne visent pas forcément les mêmes objectifs que les personnes et les organisations qui tentent de réorienter leurs comportements.

Tableau 5.2
État de santé – Espérance de vie

Pays	Espérance de vie à la naissance, 1998 (sauf pour le Canada : données de 1997)	
	Femmes	Hommes
Allemagne	80,5	74,5
Canada	81,4	75,8
États-Unis	79,4	73,9
France	82,2	74,6
Hongrie (nouveau membre)	75,2	66,1
Japon	84	77,2
Pologne (nouveau membre)	77,3	68,9
Royaume-Uni	79,7	74,8
Russie*	75	66
Suisse	82,5	76,5
Ukraine*	73	62
Note : * Indice du développement humain		
Source : Données 2001, OCDE		

Liens causals et boucles de rétroaction dans les systèmes de santé

Pour améliorer le rendement de leur système de santé, certains pays de l'OCDE se sont attaqués d'abord à la question des opérations chirurgicales non urgentes (plus ou moins facultatives). Ces dernières années, par exemple, le Gouvernement britannique a tenté de réduire les délais d'attente par différentes mesures touchant les gestionnaires et les fournisseurs. À première vue, elles ont été couronnées de succès. Mais une enquête réalisée auprès des chirurgiens par le Bureau national d'études (*National Audit Office*) révèle que les professionnels interrogés ont pris l'habitude de réorganiser les listes d'attente de manière à ce qu'aucun patient n'y reste trop longtemps. En réalité, le temps d'attente moyen n'a pas changé. On a ici un bel exemple de rétroaction dans un système complexe.

Interdépendance dans les systèmes de santé

Les systèmes complexes se caractérisent également par l'interdépendance de leurs composantes. Dans le cas particulier des systèmes de santé, quand l'information n'est pas adéquate ou que les mesures incitatives ne répondent pas aux attentes, l'amélioration des résultats risque de décevoir. En France, des lignes directrices encadrant les pratiques ont été mises sur pied pour améliorer le rendement, éviter les pratiques médicales dangereuses et contenir les coûts. Mais les médecins ont cru que la réduction des coûts constituait en fait l'objectif premier du plan; ils se sont alors opposés aux lignes directrices. Leur principe sous-jacent n'avait pas été expliqué assez clairement pour rallier le soutien des médecins et de la population en général.

Cet exemple et celui des mesures britanniques touchant les opérations chirurgicales non urgentes montrent qu'il est très difficile de faire évoluer des comportements typiques d'un système de santé; ils révèlent également que toute action ou tentative d'action suscite immédiatement la résurgence d'éléments de complexité incrustés dans les systèmes.

Les systèmes de santé, ouverts et perméables aux événements extérieurs

Les politiques de la santé et leur réorientation sont très perméables au monde extérieur. Par exemple, des découvertes réalisées dans d'autres secteurs scientifiques peuvent déboucher sur des percées médicales d'importance. Ces techniques plus perfectionnées représentent naturellement un espoir pour les patients; mais elles sont aussi plus coûteuses, en général, que celles qu'elles

remplacent. Le vieillissement de la population a également un effet direct sur les systèmes de santé. Les personnes âgées ont besoin de soins plus importants : le groupe démographique des plus de 65 ans représente 40 à 50 % des dépenses en santé.

Le Projet sur la santé de l'OCDE tient compte de l'ouverture des systèmes de santé sur le monde qui les entoure. Il s'est ainsi assuré la participation d'acteurs de différentes directions de l'OCDE, entre autres : politique sociale et politique de la santé, économie, assurances et technologies, science et industrie.

Synergies

En principe, tout système complexe se caractérise par un degré élevé de synergie entre ses composantes. En toute logique, les systèmes de santé ne devraient bien fonctionner qu'à la condition que les décideurs du secteur clinique et les gestionnaires ainsi que les instances gouvernementales travaillent d'une manière efficace, et dans le même sens.

Un comportement non linéaire

Enfin, les systèmes de santé se caractérisent par la non linéarité de leurs comportements. Prenons l'exemple des épidémies : le traitement d'un seul patient atteint d'une maladie infectieuse peut avoir une incidence considérable sur le système de santé dans son ensemble, surtout si cette maladie est mortelle. Le système sera plus ou moins touché par cette intervention, selon la manière dont il y réagira et selon le traitement administré au patient. L'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) qui s'est abattue récemment sur Toronto illustre bien ce phénomène.

Des arbitrages flous

La plupart des problèmes épineux qui se posent dans le secteur de la santé se rapportent aux arbitrages. Ceux-ci ne sont manifestement pas linéaires, et les politiques de la santé se heurtent constamment à la complexité inhérente du système dans son intégralité, ainsi que nous venons de le montrer. En particulier, les liens causaux et les boucles de rétroaction rendent les arbitrages très flous, dans le meilleur des cas. De plus, la santé est soumise à un processus constant de changement, qui ne fait qu'accroître la difficulté. Comme dans d'autres secteurs d'activité, la technologie évolue constamment.

Mais, ainsi qu'on l'a constaté avec l'émergence du sida et du SRAS, à peine un problème est résolu qu'un autre survient.

2.2 La Convention sur la lutte contre la corruption : un succès éclatant

En 1977, le Congrès des États-Unis a adopté une loi sur les pratiques de corruption à l'étranger (*Foreign Corrupt Practices Act*). Elle interdit aux entreprises états-unienues de verser des pots-de-vin à des cadres et représentants officiels dans le contexte d'appels d'offres internationaux. Cette loi a immédiatement infligé un désavantage comparatif aux entreprises états-unienues, car leurs concurrentes d'autres pays industriels pouvaient, elles, continuer de solliciter un traitement préférentiel à coups de bakchichs. Le Gouvernement des États-Unis a tenté de convaincre les Nations Unies d'adopter des règlements similaires, à l'échelle internationale, pour rétablir la compétitivité initiale de l'industrie états-unienne – sans succès.

En 1988, le Congrès des États-Unis était disposé à abroger cette loi. Le président Reagan estimait toutefois qu'il lui serait difficile d'aller à l'encontre d'une décision prise par l'un de ses prédécesseurs. Les autorités gouvernementales ont alors décidé de mettre les Européens au pied du mur : s'ils refusaient d'emboîter le pas aux États-Unis, ceux-ci pourraient en toute légitimité abandonner leur « position vertueuse ».

En 1989, l'OCDE a tenté, assez modestement, d'apaiser les États-Unis afin qu'ils relâchent leurs pressions. Un Groupe de travail ad hoc a été chargé de se pencher sur le sujet. Cependant, nombreux étaient les délégués de l'OCDE qui restaient très sceptiques : « Chacun de nos pays s'est doté de lois garantissant l'intégrité de nos administrations publiques, disaient-ils. Pourquoi devrions-nous chercher à exporter notre rigueur et notre discipline dans les pays non membres? Ne serait-ce pas à eux d'adopter des lois pour améliorer la transparence et l'intégrité sur leurs propres territoires? Si nous, les membres de l'OCDE, renonçons à verser des pots-de-vin, ne risquons-nous pas de voir nos emplois et nos marchés s'envoler vers les nouveaux pays industrialisés? »

Conformément à la méthode habituelle à l'OCDE, le Groupe de travail s'est d'abord attaché à collecter des données comparatives sur la législation nationale de chacun des pays et clarifier les concepts entourant les actes de corruption commis à l'étranger en totalité ou en partie. De plus, il a produit plusieurs textes volumineux et solidement documentés portant essentiellement sur la faisabilité d'un consensus autour de cette question. Également dans la

droite ligne de la tradition de l'OCDE, les pays membres ont convenu de se doter d'un « instrument juridique souple », c'est-à-dire d'une recommandation qui inviterait les États membres à combattre la corruption par des mesures dissuasives ne relevant pas du droit pénal, dans le but d'éliminer toute disposition susceptible de favoriser la corruption.

En 1994, le Conseil de l'OCDE a adopté au niveau ministériel une première recommandation à cet effet. Un nouveau mandat a été approuvé pour le Groupe de travail : sa mission consisterait maintenant à examiner les mesures que les pays membres comptaient prendre pour appliquer la recommandation, à étudier les principaux dossiers pouvant déboucher sur d'autres initiatives réalistes; et formuler des principes de droit pénal de lutte contre la corruption. Judicieusement intitulé *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, le texte a été signé en décembre 1997. Il est entré en vigueur un an plus tard, après que le Japon, l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada ainsi que quelques autres pays l'eurent ratifié. En juin 2000, 21 pays signataires avaient déposé leur ratification [Sacerdoti, p. 46].

Il est vite apparu que les différences entre les régimes de droit pénal des pays membres rendraient impossible l'adoption d'une convention internationale classique. Le concept novateur d'« équivalence fonctionnelle » a alors été établi pour résoudre ce casse-tête : « Les différences n'auraient pas d'importance et seraient admises, à condition qu'elles aboutissent à des résultats équivalents, à savoir des poursuites et des sanctions efficaces » [Sacerdoti, p. 36]. Le Groupe de travail a ensuite entrepris de formuler huit « Éléments communs convenus de législation pénale et mesures connexes ». En mai 1997, il a été décidé d'émettre une Recommandation sur la lutte contre la corruption et d'élaborer une Convention (qui a été adoptée la même année).

Cette Convention est maintenant en vigueur et le nombre des examens par les pairs qui ont été mis en œuvre depuis son adoption témoigne de la détermination de l'OCDE à assurer un suivi serré de son implantation.

Les raisons de la réussite

Dès le début du projet, et jusqu'à ce jour, le professeur Mark Pieth, de Bâle, a présidé le Groupe de travail. Il correspond au profil du « président Franc-tireur » que nous avons décrit au chapitre 4, et il semble bien que cette personnalité l'ait servi dans son mandat. Tous les débats étaient imprégnés d'un mélange explosif d'intérêts particuliers, de craintes, de scepticisme et même de cynisme. La lutte contre la corruption est un enjeu intrinsèquement

moral, mais qui a des conséquences économiques et financières considérables. C'est aussi un enjeu qui engage l'honneur national. En 1990, le coût des pots-de-vin était en pleine explosion; cependant, aucun pays et aucune entreprise ne voulait être le premier (et peut-être le seul, en dehors des États-Unis) à sacrifier des contrats commerciaux.

Dans le bilan qu'il dresse de sa présidence du Comité, Mark Pieth reconnaît qu'il n'est pas toujours d'une politesse exquise; il peut à l'occasion « malmener » les délégués qui traînent de l'arrière ou qui s'empêtrant dans la rectitude politique et la langue de bois; il émet régulièrement des « suggestions de la présidence » qui ne s'embarrassent pas de fioritures inutiles; enfin, il a l'habitude de s'exprimer très franchement. Étant suisse, il pense que sa nationalité n'effraie guère les délégués; néanmoins, elle lui donne aussi beaucoup de latitude par rapport à l'étiquette. Giorgio Sacerdoti lui a procuré un appui stratégique important; ce professeur italien de droit est tout aussi passionné que le président et aussi désireux que lui de laisser une marque positive et d'améliorer les codes comportementaux internationaux. Ensemble, les deux hommes ont fait progresser le Groupe assez rapidement vers l'objectif fixé. Il reste cependant beaucoup à faire, car le Groupe n'est pas encore constitué en Comité permanent. Son travail n'a donc pas la même portée que celui d'une unité qui serait bien pourvue en ressources, qui travaillerait dans l'orbite du Secrétariat de l'OCDE, et pour laquelle celui-ci pourrait colliger des éléments de preuve se rapportant à des cas constatés de corruption et établir des examens par les pairs approfondis. Les plaidoyers en faveur de la mise sur pied d'une telle unité ne font pas consensus; l'un des membres s'y oppose encore. Néanmoins, d'immenses progrès ont été réalisés dans un laps de temps relativement court, moins de quinze ans.

Du point de vue tactique, la réussite de ce projet repose sur deux éléments majeurs. Premièrement, les pays membres ont rapidement trouvé un langage commun qui leur a permis de s'attaquer concrètement à l'élaboration d'une solution commune. En ce sens, l'invention du concept d'« équivalence fonctionnelle » s'apparente à celle de l'EPS et de l'ECS, les indices mesurant les subventions agricoles. Une fois que cet « espéranto » a été établi, les participants ont eu toute la latitude voulue pour chercher des solutions pratiques; les échappatoires se faisaient plus rares. L'OCDE avait résolu un problème similaire quelques années plus tôt, cette fois relativement au blanchiment d'argent. Les techniques et, surtout, l'enchaînement des étapes défini pour l'élaboration de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent ont été transposés à la lutte contre la corruption. En particulier, les participants ont fragmenté un problème d'envergure en questions plus gérables, puis les ont

résolues une par une. Cette méthode s'est avérée très efficace pour relever ce défi gigantesque et complexe.

Deuxièmement, l'environnement a changé. En France, en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni, plusieurs scandales ont éclaté à cette époque, à la grande consternation des gouvernements. L'opinion publique s'est donc intéressée de très près à la corruption. De plus, l'incapacité de l'Europe de l'Est à endiguer l'exportation de sa corruption intérieure n'a fait qu'exacerber l'impatience d'en finir avec ce problème. En 1994, la Chambre de commerce international ainsi que d'autres ONG, par exemple Transparency International, ont commencé à militer en faveur de mesures d'amélioration. Dès lors, la résistance passive et l'attitude complaisante d'un certain nombre des délégués ont reculé. Tout le monde a compris qu'il était temps d'agir et qu'une action concertée présenterait de bonnes probabilités de réussite.

Sentant le vent tourner, le Gouvernement des États-Unis a décidé d'intensifier la pression des pairs contre les derniers foyers de réticence. On a donc ici un bon exemple d'application de cet instrument caractéristique de l'OCDE. Des entretiens informels avec d'anciens collègues révèlent par exemple que la Secrétaire d'État des États-Unis de l'époque, Madeleine Albright, a émis des consignes très claires à l'intention de tous les ambassadeurs des États-Unis dans les pays de l'OCDE, les exhortant à aborder le sujet avec insistance chaque fois que l'occasion s'en présenterait, et surtout aux échelons les plus élevés. Le Sous-secrétaire aux affaires économiques, commerciales et agricoles, Allan Larson, a même écrit dans le prestigieux magazine allemand *Der Spiegel* un article laissant entendre que son homologue allemand multipliait les excuses pour justifier la corruption.

Ce projet est une réussite remarquable à inscrire au crédit de l'OCDE. Ce succès s'explique essentiellement par la mise en œuvre de toutes les méthodes qui ont été décrites aux chapitres 3 et 4 ainsi que dans le présent chapitre : pression des pairs; recherche inlassable d'un consensus; utilisation d'une gamme de savoir-faire et d'outils diversifiés. Ensemble, ces méthodes ont permis de concrétiser graduellement un objectif complexe en verrouillant chacune des étapes à mesure pour éviter les retours en arrière.

Alors qu'on lui demandait de raconter une anecdote significative de ses quatorze années à la tête du Groupe de travail, Mark Pieth s'est rappelé les faits suivants. « Il y a quelques années, j'ai été invité à prononcer une allocution lors d'un petit déjeuner de prestige organisé à l'IFRI¹⁷. Un homme s'est

17. L'IFRI (Institut français des relations internationales) réunit des cadres supérieurs français une fois par mois autour d'un petit déjeuner au cours duquel interviennent des conférenciers experts et souvent prestigieux.

approché de moi à la fin de mon intervention et m'a dit : « Je suis le numéro 2 chez Dassau; par conséquent, je fais dans la vente d'armes. Vous allez devenir un héros, parce que grâce à vous, les commissions que nous devons verser sur nos contrats vont passer de 25 % à 11 %. » Cette étrange déclaration peut être interprétée de plusieurs manières. Si l'on se rappelle que les ventes d'armes représentent en moyenne 30 milliards USD environ, la somme qui disparaît dans les mains de responsables et de représentants officiels devrait passer de 7,5 milliards USD à 3,3 milliards. C'est un exploit considérable! Évidemment, on peut toujours être cynique et souligner qu'il reste 11 %... »

Quel que soit l'angle sous lequel on l'envisage, la Convention sur la lutte contre la corruption constitue un exemple incontestable de l'influence que l'OCDE peut avoir sur les politiques de ses États membres, et même en dehors de ce cercle. Nous avons décrit précédemment des réussites similaires relativement aux subventions agricoles (chapitre 3) et à l'amélioration des comptes nationaux (chapitre 2). L'histoire de l'OCDE est riche en exploits semblables.

2.3 L'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) : une autre fois, peut-être...

En mai 1995, un rapport présenté au Conseil de l'OCDE lors d'une réunion ministérielle affirmait : « Le moment est venu de négocier à l'OCDE un accord multilatéral sur l'investissement (AMI). [...] Cet accord est nécessaire pour répondre à la croissance spectaculaire et à la profonde transformation de l'investissement direct étranger (IDE) sous l'effet d'une libéralisation qui se généralise et de la concurrence de plus en plus vive à laquelle se livrent les pays pour l'attirer¹⁸. » L'OCDE travaillait au projet d'accord multilatéral sur l'investissement depuis 1991 par deux de ses instances : le Comité de l'Investissement international et des Entreprises Multinationales (CIME) et le Comité des Mouvements de Capitaux et des Transactions Invisibles (CMIT). En 1994, cinq groupes de travail composés d'experts gouvernementaux indépendants ont été mis sur pied pour faire le point sur les questions à résoudre dans le cadre de cet accord; leur travail analytique et technique a commencé sans retard. Un an plus tard, le Conseil acceptait d'amorcer des négociations au sein de l'OCDE sur un éventuel Accord multilatéral sur l'investissement (AMI).

18. Voir DAF/CMIT(95)13/FINAL, le 5 mai 1995

Les négociations ont commencé en septembre 1995. Tous les pays membres de l'OCDE à cette époque ainsi que la Commission des Communautés européennes ont pris part à ce processus. L'Argentine, le Brésil, le Chili, Hong Kong et la Chine y ont également participé en tant qu'observateurs, et ce, très tôt dans le processus. L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la République slovaque se sont jointes ultérieurement au groupe des observateurs. La proposition d'AMI a été construite sur trois piliers principaux : obligations entourant la libéralisation de l'investissement (y compris la codification des mesures existantes de libéralisation et des consignes nouvelles, ou « sujets spéciaux »); protection de l'investissement; règlement des différends¹⁹.

En ce qui concerne la protection de l'investissement, les discussions ont rapidement progressé. D'une manière générale, les partenaires s'accordaient à considérer que l'AMI devait avoir une portée assez large et définir en termes amples les notions d'« investisseur » et d'« investissement ». Le Groupe de négociation a d'abord travaillé à la concrétisation de l'objectif consistant à conclure une entente au plus tard au printemps 1997. En 1997, toutefois, le Groupe de négociation a reconnu qu'il restait du chemin à parcourir pour atteindre ce but. En outre, la société civile commençait à considérer les négociations d'un œil méfiant; nombreuses étaient les ONG qui dénonçaient le « secret » les entourant.

Début 1998, un accord a été conclu sur un certain nombre de points essentiels, en particulier une définition large de l'investissement fondée sur la notion d'actif, couvrant les investissements directs à l'étranger, et assortie d'une disposition rappelant que les disciplines de l'AMI doivent s'appliquer à tous les secteurs économiques et à tous les niveaux du gouvernement. Le Groupe a également convenu du principe de non discrimination dans le traitement des investisseurs et des investissements, ainsi que de certains éléments d'un mécanisme de règlement des différends entre les États et entre un État et un investisseur²⁰. Il restait cependant à s'entendre sur les principaux enjeux de l'élaboration des politiques. Un accord assez vaste, mais pas unanime, avait émergé quant aux questions relatives au travail et à l'environnement. En effet, c'étaient des ONG environnementales qui avaient exprimé certaines des réserves les plus sévères par rapport à l'AMI.

Il restait également aux participants à déterminer la manière dont seraient traitées la propriété intellectuelle et certaines exceptions relatives à la sécurité nationale et à l'ordre public. De plus, ils n'avaient pas réussi à

19. Voir DAF/MAI/(95)1, le 17 août 1995

20. Voir DAF/MAI(98)9/Final

s'entendre sur les mesures prises dans le contexte d'une organisation d'intégration économique régionale, ni sur les questions concernant la culture, les subventions, la santé, les services sociaux et la situation des peuples autochtones et des minorités. Enfin, le Groupe soulignait la nécessité d'instaurer un mécanisme efficace de règlement des différends, proposition qui suscitait de vifs débats; certaines délégations se disaient particulièrement préoccupées du mécanisme qui serait retenu pour régler les différends entre un État et un investisseur.

Des progrès avaient donc été réalisés. Néanmoins, les négociations n'ont pas pu aboutir en avril 1998 comme prévu. En mai 1998, elles ont été suspendues pour six mois afin « d'ouvrir une période d'évaluation et de nouvelles consultations entre les parties aux négociations et avec les groupes intéressés de leur société » et afin de tenir des discussions publiques sur les enjeux des négociations²¹. En octobre 1998, la France s'est officiellement retirée du processus; de nombreux pays lui ont emboîté le pas par la suite. Les négociations ont cessé en décembre 1998.

Pourquoi le processus a-t-il échoué?

Des entretiens avec des responsables de l'OCDE mettent en lumière deux raisons complémentaires susceptibles d'expliquer cet échec. Premièrement, et surtout, les participants souhaitaient conclure un traité contraignant assorti d'un mécanisme de règlement des différends. Il s'agissait certes là d'un objectif ambitieux et honorable; mais il a imposé une pression extrême aux participants. Ainsi que nous l'avons vu, l'obtention d'un consensus sur des enjeux majeurs constitue toujours une tâche extrêmement ardue. Elle ne peut être menée à terme qu'à la condition que les États sachent qu'ils disposeront du temps et de la latitude nécessaires pour se conformer à ces nouvelles normes; en particulier, ils doivent être assurés que les examens par les pairs et la pression des pairs ne les pousseront que pas à pas vers la concrétisation de l'objectif collectif visé, et qu'ils ne seront pas pénalisés en cours de route. Or, l'implantation d'un mécanisme de règlement des différends s'accompagne généralement de dispositions prévoyant des sanctions pour les États qui ne s'acquittent pas de leurs obligations. La perspective de la mise en œuvre d'un tel dispositif incite donc les membres à négocier des conditions moins astreignantes, ou à s'en tenir au plus petit commun dénominateur. En l'occurrence, cette difficulté représentait un défi sans précédent au sein de

21. Déclaration ministérielle, 28 avril 1998

l'OCDE, et les outils dont l'Organisation disposait ne semblent pas lui avoir permis de le relever.

L'obligation de conclure un accord contraignant sur un sujet extrêmement complexe et controversé a braqué les projecteurs sur le processus de négociation au moment même où les groupes de pression antimondialisation commençaient à s'imposer comme une force avec laquelle il fallait compter. Les ministres qui assistaient aux séances de négociation étaient pressés par les médias de leurs pays respectifs et par leur électorat de prendre position et d'exprimer fermement leur détermination envers la protection des intérêts nationaux. Ce deuxième facteur a également entravé l'OCDE dans ces négociations difficiles. L'intervention des médias dans ce processus complexe a représenté un problème pour l'OCDE en ceci que les résultats qu'elle vise s'obtiennent généralement au fil de discussions relativement sereines, d'analyses de faits scientifiques avérés et nuancés, et de négociations patientes entre fonctionnaires visant des objectifs compatibles. Mais les médias occidentaux, toujours assoiffés de sensationnalisme, ont tendance à simplifier à l'extrême les enjeux complexes et à polariser les débats afin de les rendre plus « juteux » pour le spectateur, l'auditeur ou le lecteur. En ce sens, cet échec des négociations plaide en faveur de la discrétion coutumière de l'OCDE, qui travaille rarement sous les feux de la rampe, et en faveur aussi de son processus de négociation discret, un peu terne, peu susceptible d'enflammer les cotes d'écoute.

2.4 Le Club du Sahel : un cas unique

En 1973, plus de 200 000 personnes sont mortes en raison d'une sécheresse extrême qui a frappé la région sahélienne de l'Afrique de l'Ouest, du Cap-Vert jusqu'au Tchad. Différents donateurs ont alors déployé un effort concerté d'envergure pour tenter de sauver les populations affamées restées en rade dans les régions les plus inaccessibles du Sahel.

Les gouvernements sahéliens ont fondé le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) en décembre 1973 pour convertir cette aide d'urgence spontanée, et parfois inattendue, en un programme à long terme d'assistance pour le développement. Les pays concernés étaient les suivants : Burkina Faso, Cap-Vert, Tchad, Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie, Mali, Niger et Sénégal. Ils voulaient se doter des moyens nécessaires pour éviter qu'une crise comme celle-ci se reproduise à l'avenir; ils demandaient également du soutien pour garantir leur sécurité alimentaire et

combattre la désertification. Dans la foulée de cette initiative, ils ont rapidement établi une liste de projets qu'ils souhaitaient concrétiser et qui, espéraient-ils, génèreraient un afflux important d'aide.

Les organismes d'assistance se sont montrés profondément sceptiques. Certes, ils voulaient aider ces populations en détresse. Mais ils doutaient de la qualité de ces projets et des politiques contenues dans ces programmes. De nombreux analystes trouvaient que les mécanismes d'établissement des prix alimentaires fonctionnaient mal et que, doublés de pratiques d'élevage affranchies de tout contrôle, ils aggravaient la désertification. Certains experts étaient même si pessimistes qu'ils recommandèrent carrément de suspendre l'aide dans cette région dans l'espoir que les populations migreraient vers les terres plus accueillantes du Sud, au Ghana, en Côte d'Ivoire, au Nigéria et en Guinée. Les donateurs ont tenu en 1974 et 1975 plusieurs séances au cours desquelles ils ont fait état de promesses d'aide; ces annonces n'ont toutefois pas eu de suites.

Le président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, Maurice Williams, a alors proposé de créer un « Club des amis du Sahel », un regroupement amical de donateurs dont l'objectif consisterait à procurer à cette région du soutien et des conseils en matière de politiques. C'est précisément à cette époque que la situation aux États-Unis est soudainement devenue plus favorable aux projets d'aide à l'Afrique sahélienne. D'une part, la fin de l'ère gaulliste, souvent ponctuée de discussions acrimonieuses, a brusquement multiplié les possibilités de coopération pour le développement entre les États-Unis et la France. D'autre part, les membres afro-américains du « Caucus Noir » (Black Caucus) gagnaient en influence au Congrès des États-Unis et exigeaient des engagements plus significatifs envers le développement africain en contrepartie de leur appui à la politique étrangère. Ils parlaient d'un contrat générationnel (sur 20 ans) de coopération pour le développement avec les populations sahéliennes. L'aide états-unienne au Sahel a ainsi été inscrite sous une rubrique spéciale du budget des États-Unis; une clause stipulait que l'octroi des fonds serait strictement conditionnel à l'implantation d'un mécanisme de coordination permettant de garantir une saine gestion de ces ressources.

Les gouvernements sahéliens ont d'abord refusé. Ils craignaient que l'instauration d'un mécanisme de coordination déterminé par les donateurs ne compromette à long terme leur capacité à fixer eux-mêmes leurs propres priorités en matière de politiques.

Les discussions sont finalement sorties de l'impasse quand le Canada a proposé de faire participer les gouvernements sahéliens au mécanisme envisagé pour la coordination. En décembre 1975, Paul Gérin-Lajoie, le président de

l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a donné à Dakar une allocution dans laquelle il déclarait que le Club était ouvert à toutes les parties concernées, en premier lieu les pays sahéliens eux-mêmes, mais aussi leurs amis, les pays donateurs. Aussi proposait-il de parler désormais d'un « Club du Sahel ». Cette déclaration a su rallier les pays sahéliens autour du tout premier mécanisme conjoint faisant intervenir à la fois les bénéficiaires et les donateurs dans le cadre d'un projet coopératif de développement régional. Ce mécanisme conjoint était conçu pour mesurer la validité de modalités entièrement nouvelles de coordination de l'aide et d'élaboration de politiques. Certes, l'OCDE n'était pas, et n'est toujours pas, une instance de financement, ni une agence de mise en œuvre de programmes. Néanmoins, les donateurs bilatéraux l'ont invitée à faire une exception à sa propre règle pour prendre en charge la gestion de ce projet hors du commun. En 2003, les membres du Club étaient les pays suivants : Autriche, Belgique, Canada, Danemark, France, Allemagne, Italie, Japon, Suisse, Pays-Bas, États-Unis et Royaume-Uni.

En mai 1977 s'est tenu à Ottawa le tout premier congrès du Club du Sahel. Il a été marqué par le lancement d'un plan d'action d'envergure bien coordonné et composé d'un ensemble de projets visant la réhabilitation de la région et la remise sur pied de son agriculture et de son environnement. Fait plus important encore, le congrès d'Ottawa a accueilli le tout premier dialogue entre donateurs et gouvernements africains sur l'élaboration des politiques. Conformément à la tradition de l'OCDE, ce dialogue s'est inscrit dans l'ouverture, la franchise et la réciprocité : les donateurs ont insisté sur l'importance des réformes et de la libéralisation des politiques agricoles; les Sahéliens ont répondu qu'ils attendraient de voir des études de cas appuyées sur des documents sérieux pour constater les avantages de cette approche. Les Sahéliens se sont également opposés aux gouvernements donateurs qui souhaitaient restreindre l'affectation de l'aide aux coûts récurrents, une affectation que n'autorisaient pas les définitions de l'assistance à l'époque. Or, sans bénéficier d'une certaine souplesse dans ce domaine, les pays très pauvres se trouvaient dans l'impossibilité d'entreprendre des investissements massifs en infrastructures.

Ce dialogue a donné lieu à l'élaboration du tout premier plan de recherche établi pour le Club du Sahel. Dans deux études préliminaires, Elliott Berg, un économiste états-unien, avait dressé un bilan convaincant, mais dévastateur, des politiques alimentaires sahéliennes; André Martens, un universitaire canadien, avait formulé la première approche conceptuelle des projets durables ainsi que des moyens de régler le problème des coûts récurrents.

Les raisons de la réussite

Les agences d'aide sont tenues de se conformer aux objectifs de leurs politiques nationales respectives, ce qui génère souvent de la confusion et induit un manque de coordination entre elles et leurs partenaires. Ce phénomène nuit aux programmes d'aide depuis des dizaines d'années; plusieurs méthodes ont été tentées pour le circonvenir ou atténuer ses effets néfastes. Au milieu des années 1970, le Club du Sahel a été mis sur pied parce que les donateurs ont reconnu l'envergure et la complexité considérables du problème écologique qui menaçait une population déjà frappée par des conditions d'existence très dures, population qui était en outre répartie sur sept pays (plus tard, ce nombre est passé à neuf). Ils ont compris que la résolution d'un tel problème nécessitait la mise en œuvre de politiques soigneusement conçues. Un plan général d'action a ainsi pu être élaboré, accepté par toutes les parties concernées, puis implanté. Les donateurs et les bénéficiaires ont demandé à l'OCDE de gérer le processus de coordination de ces politiques, à titre d'expérimentation. Afin de créer la synergie voulue entre les partenaires, le Club du Sahel a repris à son compte la méthode que l'OCDE appliquait déjà depuis longtemps, et avec succès, pour obtenir des consensus sur les politiques.

Au terme d'une vingtaine d'années de fonctionnement, l'efficacité et le *modus operandi* du Club du Sahel ont été scrutés sous tous les angles. Ces bilans montrent clairement la pertinence et l'efficacité du modèle OCDE appliqué aux négociations et politiques concrètes et à l'obtention d'engagements financiers substantiels, complexes, et s'inscrivant dans le long terme. Ce projet unique en son genre de coopération pour le développement international et régional est considéré aujourd'hui comme une réussite éclatante qui a fait date. Ses défenseurs soulignent notamment que ce modèle a pu être transposé à d'autres problèmes internationaux majeurs exigeant une solide collaboration, une planification sérieuse ainsi qu'un effort concerté de la part des donateurs et des gouvernements régionaux. Plusieurs parallèles peuvent être établis entre cette expérience sahélienne et la réhabilitation du bassin du Dniepr : toutes deux exigent le déploiement d'efforts colossaux, l'élaboration de politiques bien conçues, la mise sur pied d'un plan d'action bien compris ainsi qu'une coopération étroite reposant sur de véritables liens de confiance entre des partenaires multiples, y compris, dans le cas de l'Ukraine, les gouvernements des pays riverains, les donateurs étrangers et les institutions et autres acteurs locaux. En cela, l'expérience entreprise en 1976 pour résoudre les problèmes écologiques très complexes du Sahel au moyen de la méthode OCDE s'est avérée riche en enseignements utiles pour l'avenir.

Malgré le scepticisme de nombreux observateurs, ce club coopératif a subi avec succès l'épreuve du temps. Dans les années qui ont suivi sa mise sur pied, le dialogue entourant les politiques (lui-même organisé selon la méthode OCDE) a convaincu les donateurs de la capacité des pays sahéliens à coordonner et gérer eux-mêmes leurs stratégies de développement. Cette confiance que les gouvernements sahéliens ont su s'acquérir auprès de leurs nouveaux partenaires du développement (les agences d'aide occidentales) leur a aussi donné confiance en eux-mêmes. Par conséquent, malgré l'absence de tout intérêt géostratégique, et même d'intérêts commerciaux significatifs, dans la région sahélienne, les volumes de l'aide se sont mis à augmenter. En 1980, plus de 1 milliard USD prenait annuellement le chemin du Sahel; à la fin de cette décennie, ce montant était passé à 2 milliards USD – une progression qui n'a pas manqué de stupéfier les pessimistes et les sceptiques d'antan.

Les conséquences du projet sur les sociétés sahéliennes se sont aussi révélées stupéfiantes. Au niveau des pays comme de la région dans son ensemble, des progrès significatifs ont été réalisés dans le maintien d'approvisionnements alimentaires suffisants en dépit des formidables difficultés écologiques et humaines auxquelles se heurte cette partie du monde. Sur les vingt dernières années, les précipitations annuelles au Sahel ont été inférieures à la moyenne quinze fois; une sécheresse majeure a frappé la région en 1985, beaucoup plus durement encore que ne l'avait fait celle, pourtant dévastatrice, de 1973. Les donateurs ont alors mis sur pied une aide alimentaire d'urgence massive et bien coordonnée, et la famine a pu être évitée. En 1997, l'aide alimentaire ne représentait plus qu'une part infime du total des approvisionnements. Le Sahel ne dépend plus des donateurs pour alimenter ses populations, et ce, en dépit du fait qu'elles ont doublé en deux décennies, passant de 23 à 46 millions de personnes. La population des villes a presque décuplé sur cette même période; cependant, ces sociétés ont su, dans une très large mesure, éviter les conflits et les désordres urbains. Des changements sociaux et technologiques cruciaux se sont produits dans la région et certains indices trahissent même l'émergence de changements politiques. En 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a souligné la pertinence à l'échelle mondiale des politiques environnementales implantées pour combattre la désertification dans cette région. Les pays sahéliens ont subi des épreuves terribles, mais ils ont fait face à l'adversité et commencent maintenant à sortir de la pauvreté pour saisir de nouvelles possibilités d'action.

TROISIÈME PARTIE

CONCLUSION

La méthode OCDE a prouvé son efficacité dans des situations très diverses. Nous avons fourni ici plusieurs exemples de réussites. Il est à espérer que d'autres chercheurs approfondiront le sujet et analyseront d'autres succès. À y regarder de plus près, ces résultats ne sont pas aussi étonnants qu'ils le semblent au premier abord. Certes, le modèle OCDE diffère considérablement des méthodes de gestion mieux connues et largement répandues dans les organisations multinationales. Mais il fonctionne bien, et il a de toute évidence induit un nombre considérable de changements positifs dans la gouvernance des pays membres.

On trouvera ci-dessous quelques caractéristiques additionnelles méritant d'être mentionnées en ceci qu'elles contribuent aussi à expliquer que ce réseau unique en son genre obtienne de si bons résultats depuis presque cinq décennies.

- Le cloisonnement n'est plus de mise. Très souvent, les ministères n'avaient jamais entretenu de relations entre eux, jusqu'au jour où l'OCDE a convoqué une réunion multisectorielle (dite « horizontale »). Ce faisant, elle a jeté des ponts entre ces instances et a contribué à la résolution de certains dysfonctionnements structurels dans les gouvernements. Ces « ponts cognitifs et informationnels » s'appuient sur la collecte des données, leur analyse et l'élaboration d'un répertoire des « meilleures pratiques/pratiques prometteuses ».
- La méthode OCDE fonctionne parce qu'elle est moins dogmatique et plus pragmatique que la plupart des autres modèles. Par exemple, les économistes et les experts de l'OCDE se réfèrent constamment aux « normes de la profession ». En d'autres termes, ils se tiennent au courant des développements les plus récents dans leurs sphères d'expertise respectives. Certains pourront avancer que ces postulats économiques de base ressemblent fort à ceux de la Banque mondiale ou du FMI. Les économistes de Washington et ceux de Paris gardent constamment le contact entre eux et lisent les mêmes ouvrages. Mais les experts de l'OCDE peuvent s'attendre à des difficultés considérables quand ils tentent de changer les principes de gouvernance des États membres. Ils voient alors se dresser devant eux des représentants nationaux armés d'une pugnacité à toute épreuve. Pour faire accepter leurs points de vue, ils doivent par conséquent les appuyer sur des données pratiques et

empiriques extrêmement solides. De plus, chacune de leurs prescriptions doit être taillée « sur mesure » en fonction des traditions, cultures et coutumes de chacun des États membres. Nous avons expliqué au chapitre 4 la façon dont ces experts s'y prennent pour réorienter graduellement les comportements et amener les pays membres à progresser vers l'objectif fixé tout en respectant les susceptibilités de chacun.

- Autre caractéristique qui mérite d'être soulignée, l'OCDE est un formidable moteur de l'innovation, et ce, à différents niveaux. De nombreuses idées brillantes et novatrices ont été conçues dans son creuset. Certaines sont depuis inextricablement associées à l'OCDE; mais le plus souvent, bien qu'elles y aient germé, c'est sur d'autres tribunes qu'elles ont été popularisées. Nous avons mentionné le fait que c'est au sein de l'OCDE que l'idée de résoudre l'enjeu complexe et pratique du charbon et de l'acier a pris naissance. De là, elle s'est développée graduellement pour engendrer une autre idée extrêmement porteuse : celle de la Communauté européenne. Cette ascendance est peu connue, tout comme on ignore généralement que c'est dans les officines de l'OCDE que sont nés le principe environnemental du « pollueur payeur » et le concept du « développement durable ». L'élaboration de méthodes et d'outils nouveaux, par exemple les parités de pouvoir d'achat ou les équivalents de subvention agricole, a permis de faire progresser des discussions et des négociations qui étaient dans l'impasse.
- Enfin, les principes du partage des charges constituent la preuve incontestable que les pays membres de l'OCDE croient en cette Organisation. Ces principes donnent en effet la vraie mesure de leur engagement. Les États qui veulent changer et améliorer leur situation doivent accepter de mettre la main au portefeuille pour bénéficier de ces avantages. En définitive, deux mécanismes garantissent la force d'un véritable réseau : le partage des charges et des avantages entre tous ses membres, et l'engagement sincère de tous les acteurs du système – c'est-à-dire, notamment, les États membres, le Secrétariat, les présidents et présidentes de comité ainsi que l'ensemble du personnel qui œuvre quotidiennement à la concrétisation des objectifs de ce réseau.

This page intentionally left blank

POSTFACE

Quelques questions pour l'avenir...

Le dilemme de la NASA

En 1986, la navette spatiale Challenger explose au décollage avec sept astronautes et des équipements de plusieurs centaines de millions de dollars à son bord. On établira par la suite que l'accident aurait pu être prévu et donc, évité. La cause du drame? Des joints toriques. Des employés avaient repéré le défaut, mais aucune mesure d'alerte n'avait été prise. Les autorités ont décidé de ne pas retarder le lancement. Son dilemme semblait insoluble : si la NASA reportait le lancement pour remplacer les joints défectueux, tout le monde connaîtrait le coût faramineux de ce retard mais personne ne saurait le nombre des vies que cette précaution avait peut-être sauvées, ni la somme qu'elle avait peut-être permis d'économiser – puisque, précisément, elle aurait détruit toutes les preuves qu'il existait bien un risque d'accident [Guilmette, 1995].

Nous avons vu au chapitre 1 que le paradigme de la coopération est par nature un mécanisme de prévention des conflits. L'exemple de la navette spatiale Challenger nous montre par ailleurs que les processus de prévention des crises ou des conflits sont presque toujours victimes de leur succès : s'ils fonctionnent, ils éliminent les preuves de leur utilité mais aussi de leur efficacité. Cette métaphore nous permet de mieux appréhender les difficultés inhérentes à l'implantation et au maintien d'un processus, interminable ou presque, de surcroît pénible et coûteux, conçu pour prévenir les conflits par la croissance économique et l'augmentation des échanges commerciaux entre les pays. L'objectif de l'OCDE étant notamment d'empêcher l'émergence de nouvelles crises économiques et politiques, il sera toujours extrêmement ardu d'apprécier son travail à sa juste valeur. Qui peut dire avec certitude le nombre des crises, peut-être des guerres, qui ont été évitées grâce au travail persévérant que l'Organisation réalise depuis plus de 55 ans? Qui peut nier toutefois qu'elle ait eu un tel impact?

J'aimerais, en guise de conclusion, soumettre un certain nombre de questions à la réflexion du lecteur.

- Qu'est-ce que l'OCDE va devenir? Ses membres se trouvent aujourd'hui aux prises avec un nouveau défi d'envergure : de nombreux pays accèdent au groupe des économies dites « industrielles » et montrent beaucoup d'empressement à rejoindre le club sélect des démocraties riches. Ainsi que nous l'avons vu, les règles de fonctionnement de l'OCDE sont nombreuses, subtiles, exigeantes et rigoureuses. Dans ce cercle, tout nouveau joueur a besoin d'un temps relativement long pour se familiariser avec ces règles, et pour participer ainsi pleinement à l'élaboration des consensus. En outre, l'augmentation du nombre des participants accroît la complexité des négociations. Le contact visuel et la connaissance pratique des différents contextes culturels constituent des déterminants majeurs de la réussite des discussions. Il est difficile de prédire, parce qu'il n'existe aucune donnée empirique dans ce domaine, le moment précis où le groupe risque de devenir trop nombreux pour tirer le meilleur parti de la méthode OCDE.
- Si ces difficultés devaient se concrétiser et s'avérer insurmontables, quels autres scénarios pourraient être envisagés? L'OCDE ou ses membres devraient-ils investir temps et ressources pour aider d'autres régions à créer leurs propres « OCDE » – un peu comme l'exemple de la Banque mondiale a inspiré l'implantation de banques régionales de développement en Asie, en Amérique et en Afrique? Le cas échéant, devrait-on même envisager que ces réseaux établissent des liens entre eux pour discuter et négocier des enjeux qui les concernent tous?
- Quel serait le moment le plus propice pour lancer un tel projet? Nous avons vu que la création de l'OCDE s'était inscrite dans un contexte historique très particulier : les pays européens avaient grand besoin d'une approche nouvelle qui leur assurerait la paix et la stabilité; ils savaient que leur situation appelait un changement de cap radical. De plus, le Gouvernement des États-Unis était alors, pour ainsi dire, « au sommet de sa forme ». Ce pays évolue généralement selon une alternance de cycles isolationnistes et de politiques étrangères expansionnistes. La Deuxième Guerre mondiale a correspondu, pour les États-Unis, à une époque de grande confiance en soi : ils se sentaient les moyens de se montrer généreux et ils ont agi de la manière la plus éclairée qui soit. La constance et la détermination dont ils ont fait preuve pour aider les pays européens ont influé d'une manière décisive sur la construction de l'OCDE. Ces circonstances étaient tout à fait exceptionnelles et ne

peuvent pas être reproduites à volonté. Il est possible, par contre, que des circonstances analogues se présentent.

- Cette expérience pourrait-elle être tentée à plus petite échelle? Telle a été notre hypothèse de départ. Le projet de réhabilitation du bassin du Dniepr, qui faisait intervenir trois pays et plusieurs donateurs et organisations partenaires, a fourni un terrain prometteur pour la validation de cette hypothèse. Peut-être d'autres groupes de pays souhaiteront-ils s'inspirer de cette expérience pour tenter d'atteindre des objectifs communs par la même méthode.
- Quelles sont les politiques de développement les plus efficaces? Cette question est aussi celle à laquelle les membres de l'OECE ont tenté de répondre en 1947. Aujourd'hui encore, elle occupe une place prépondérante dans les débats de l'OCDE. La mission du Comité d'aide au développement consiste essentiellement à trouver les manières les plus efficaces d'induire le développement dans les pays pauvres. Peut-être l'heure est-elle venue de consacrer plus de ressources afin de comprendre les choses et de passer plus de temps à écouter, plutôt que de traiter les problématiques en fonctionnaires soupçonneux. Pour les partenaires de l'OCDE, ce questionnement représentera un défi majeur si les anciens pays soviétiques se joignent à l'Organisation.

J'ai tenté dans cet ouvrage d'expliquer l'engagement des membres de l'OCDE, d'en décrire la nature et d'en donner la pleine mesure. Je suis intimement convaincu que l'OCDE se situe à l'origine et au cœur même de nombreux changements positifs qui se sont produits dans la gouvernance de ses pays membres – des changements suffisants pour favoriser la croissance, la redistribution de la richesse et la mise en œuvre de politiques pertinentes et bien conçues. J'espère que le lecteur aura une pensée pour cette extraordinaire organisation la prochaine fois qu'il entendra aux nouvelles : « L'OCDE prévoit un taux de croissance de 2,3 %... »

This page intentionally left blank

ANNEXE

Glossaire

Aide liée

Type d'aide qui procure également des avantages économiques au pays donateur. En effet, le pays récipiendaire doit acheter des biens et des services dans le pays donateur avec l'argent qu'il a reçu au titre de l'aide liée.

Aide publique au développement (APD)

Fonds fournis par des gouvernements ou des agences d'aide aux régions ou pays désavantagés, à titre gratuit (don) ou à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché (financement gratuit ou taux préférentiel). L'OCDE la définit comme le transfert de dons ou de prêts vers des pays ou territoires inscrits dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD (pays en développement). Ces transferts présentent les caractéristiques suivantes : (a) ils sont consentis par le secteur public; (b) ils visent avant tout la promotion du développement économique et l'amélioration de la qualité de vie des populations; (c) ils s'assortissent de conditions financières préférentielles (dans le cas des prêts, l'élément don doit être d'au moins 25 %). À part de ces flux financiers, l'aide peut être dispensée sous forme de coopération technique. Les dons, prêts et crédits à des fins militaires sont exclus de l'APD. Les paiements de transfert destinés à des individus (par exemple retraites, indemnisations ou prestations d'assurance) ne sont généralement pas pris en considération dans le calcul.

Aide, assistance

Les termes « aide » et « assistance » désignent les flux financiers répondant aux critères de l'aide publique au développement (APD). Voir la définition de l'APD.

Appropriation

Mise en application d'idées, de concepts, de techniques ou de technologies transférés vers un pays en développement par l'assistance technique ou des projets d'investissement

Assistance technique

Total des bourses accordées aux citoyens d'un pays bénéficiaire dans le cadre de programmes d'enseignement ou de formation dispensés à l'intérieur de ses frontières ou à l'étranger et des sommes versées aux consultants, conseillers et autres intervenants jouant un rôle comparable ainsi qu'aux enseignants et administrateurs en poste dans le pays considéré (y compris le coût de l'équipement nécessaire à leur activité). L'assistance technique visant spécifiquement à faciliter l'implantation d'un projet d'investissement est intégrée aux dépenses du programme ou du projet bilatéral, et non inscrite sous la rubrique Coopération technique dans les statistiques des flux agrégés.

Bien public (bien social; bien collectif)

Tout produit ou service qui ne peut pas être fourni individuellement parce que son offre ne peut pas être modulée à l'échelle individuelle, contrairement aux biens privés. Ces biens publics sont financés par la taxation, et non par un prix que le consommateur individuel payerait dans un marché. Ces biens sont relativement rares; ce sont par exemple la défense nationale, les services de police, les infrastructures lourdes de communication. Au fil du 20^e siècle, la liste des biens publics s'est allongée pour inclure l'éducation, la santé, le logement, les services municipaux tels que l'eau, les égouts, les transports publics, etc. La comptabilité nationale et les statistiques nationales sont également considérées comme des biens publics; des institutions telles que l'OCDE pourraient également figurer sur la liste.

Caractère anglo-saxon

Ensemble des comportements organisationnels qui se sont développés au fil de l'histoire et qui s'appliquent à l'OCDE. Le caractère anglo-saxon consiste essentiellement à comprendre et respecter les règles non écrites en vigueur dans l'Organisation (« l'étiquette » de l'OCDE), conclure des engagements d'honneur et accords verbaux, implanter les engagements étatiques et appliquer les principes juridiques de la jurisprudence ou des précédents (ainsi que le fait la loi anglaise).

Club de Rome

Groupe de réflexion mondial et centre d'innovation et d'initiative dont la mission consiste à faire office de catalyseur international du changement, indépendamment de toute attache politique, idéologique ou commerciale. Cette ONG puissante rassemble des scientifiques, des économistes, des gens d'affaires, des hauts fonctionnaires internationaux, des chefs d'État et d'anciens

chefs d'État convaincus que chacun et chacune d'entre nous peut contribuer à l'amélioration de nos sociétés. Le Club de Rome cherche des solutions à ce qu'il appelle la « problématique mondiale », c'est-à-dire l'ensemble complexe des problèmes les plus cruciaux qui se posent à l'humanité sur les plans politique, social, économique, technologique, environnemental, psychologique et culturel. (<http://clubofrome.org/>)

Club du Sahel

Fondé en 1976 par l'OCDE, le Club du Sahel est un regroupement amical de donateurs dont l'objectif est de procurer au pays du Sahel et, depuis quelques années à l'Afrique de l'Ouest du soutien et des conseils en matière de politiques. Forum informel de discussions en prise sur la réflexion et la pensée africaines, le « Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest » facilite l'établissement et le maintien de liens entre le Nord et le Sud et entre le secteur public et le secteur privé. Il œuvre à l'amélioration de l'aide au développement et incite les partenaires du Sud à prendre en main leur propre développement et à forger leurs propres stratégies.

COMECON (1950–1990) - Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM, mieux connu sous l'acronyme anglais COMECON)

Équivalent soviétique du réseau international. Le COMECON a été établi pour fédérer les économies de l'Europe centrale et de l'Est sous la bannière du régime soviétique. Il regroupait l'Albanie, la Tchécoslovaquie, l'Allemagne de l'Est (RDA), la Hongrie, l'URSS, la Pologne et la Roumanie. L'un de ses objectifs principaux était de promouvoir la coopération économique dans le contexte de l'embargo occidental, et de favoriser l'essor des liens commerciaux entre les pays communistes. En pratique, le COMECON a plus profité à l'Union soviétique qu'aux autres pays membres. Le pétrole était vendu à un prix artificiellement bas, mais c'était aussi le cas des produits des autres pays du regroupement. En tant que communauté économique, le principal défaut du COMECON était qu'il ne disposait d'aucun marché. Les décisions d'investissement étaient prises en fonction de critères non économiques. (Par exemple, la Tchécoslovaquie se spécialisait dans la fabrication des tramways; la Hongrie dans celle des bus; la Pologne dans celle des camions. Au total, la région se résumait en quelque sorte à une gigantesque usine systématiquement inefficace par rapport à une usine occidentale du même secteur d'activité.)

Communiqué

Annonce ou bulletin public officiel de nature concrète qui résume les résultats de discussions confidentielles et dresse la liste des questions abordées pendant les rencontres ministérielles. Le texte fait état de constatations d'évidence

difficilement contestables, d'énoncés de principes qui sous-tendent les politiques mises en œuvre par les gouvernements, et d'accords conclus sur certains points précis. Il s'adresse au grand public.

Compte rendu succinct

Document descriptif et analytique généralement préparé par un secrétariat, et qui récapitule le cheminement des discussions avec leurs principaux sujets, met en lumière les points d'accord et de consensus ainsi que les objectifs atteints et les leçons apprises à la faveur du processus. Le compte rendu succinct complète l'ordre du jour et procure aux délégations un bref récapitulatif des principaux arguments présentés. Ce document leur permettra ensuite de sensibiliser les décideurs de l'élaboration des politiques de leurs pays respectifs aux valeurs reconnues comme communes et à l'expérience acquise au cours des discussions, d'établir la pertinence du travail accompli, d'en exposer les résultats et de justifier le coût de la rencontre.

Confiance

Ensemble de dispositions d'esprit recouvrant notamment : la confiance que l'on éprouve envers sa propre société; l'estime de soi; l'ouverture d'esprit; la tolérance envers les autres et vis-à-vis des idées nouvelles; l'acceptation de ses responsabilités face à ses propres actions; la fiabilité; la croyance en la valeur de l'innovation scientifique et technique; l'acceptation de la diffusion de sa propre culture. Ce terme générique désigne plus particulièrement une attitude générale envers tout ce qui semble étranger.

Connectivité (interconnectivité)

Ensemble des mécanismes permettant la libre circulation des idées et des biens (produits matériels, productions culturelles, livres), laquelle repose sur l'élévation du niveau de confiance et sur le dynamisme de ses forces motrices. Sans l'interconnectivité, les idées ne peuvent pas circuler et jouer leur rôle de leviers. Les réseaux électroniques, par exemple Internet, la radio et la télévision, ainsi que les activités commerciales sont des infrastructures d'interconnectivité typiques de la fin du 20^e siècle. L'interconnectivité se manifeste aussi sous une autre forme capitale : le développement de moyens de transport souples et rapides par des infrastructures de communication complexes (routes, aéroports, chemins de fer, ports).

Consensus

Processus de réconciliation d'opinions, valeurs et préférences différentes et divergentes. Il est utilisé à l'OCDE pour établir des ententes durables au fil des négociations. Ce processus exige l'accord de tous les membres pour qu'une

proposition soit acceptée. Le consensus s'obtient par la mise en œuvre répétée de l'examen par les pairs et de la pression des pairs, l'application de normes communes, la tenue de rencontres bien structurées et la transparence des processus.

Consensus actif

Résultat (« produit ») qualitatif d'une négociation. Les participants s'entendent sur des recommandations ou des décisions qui seront formulées à l'issue de la rencontre; ils modifient également la manière dont ils envisagent ou comprennent le problème, commencent à se comporter différemment dès leur retour dans leur pays d'origine, et transmettent ce nouveau point de vue à leurs institutions habituelles de travail. Ce processus est alimenté par la recherche d'un contenu, par opposition à des rituels ou des droits formels.

Consensus implicite

Entente légitime de nature consensuelle conclue par les participants d'une rencontre et reconnue par le président du groupe, avec l'appui du Secrétariat, dans le contexte d'une réunion faisant partie d'un atelier plus long

Contrepoids

Valeurs culturelles (s'opposant aux « poids »), souvent associées aux exigences légales ou quasi légales, qui contrecarrent les dérives et permettent ainsi au système social de rester en équilibre.

Culture

Information (compétences, valeurs, convictions, attitudes et motivations) susceptible d'influer sur le comportement individuel et qui s'acquiert auprès d'autrui par l'enseignement, l'imitation et les autres formes d'apprentissage social. En tant qu'ensemble de comportements acquis communs à tous les membres d'une société humaine donnée, la culture fait office de cadre ayant des formes et des contenus prévisibles et modelant les comportements et les consciences dans la société humaine considérée, d'une génération à l'autre.

Cybernétique

La science du contrôle et de la communication chez l'animal et dans la machine. Le mot a été créé au début des années 1900 et vient du grec *kubern* (timonier) ou *kubernan* (gouverner). Forgé par le mathématicien états-unien Norbert Wiener dans les années 1940, ce terme a vu son usage se répandre à la faveur des progrès réalisés dans le domaine du calcul. Il désignait à l'origine les processus courants à l'œuvre dans des systèmes de toutes sortes, qu'il s'agisse d'un système asservi (servomécanisme), par exemple un dispositif de chauffage

central contrôlé par thermostats, d'un organisme biologique ou d'un système social. Ici, il désigne les voies de communication linéaires qui parcourent la structure organisationnelle des entreprises.

Dérive

Toute tendance, déviation ou déséquilibre typique d'un système donné, et qui naît de l'interaction répétée des lignes de force parcourant le processus itératif de négociation

Diplomate passif

Expression par laquelle je désigne un président d'assemblée caractérisé par un degré d'efficience assez faible. En général, le Diplomate passif ne participe pas aux débats; il reste en retrait et se contente de se plier aux principales obligations du protocole et d'assurer une administration correcte de la rencontre. Comme son comportement ne stimule pas le dynamisme et l'enthousiasme du groupe, le Diplomate passif finit généralement par être remplacé par quelqu'un de plus énergique.

Directeur avisé

Expression par laquelle je désigne les directeurs (directrices) de section ou d'unité du Secrétariat de l'OCDE qui possèdent les qualités suivantes : objectivité; intégrité morale; impartialité; professionnalisme; indépendance intellectuelle et morale; pondération dans l'approche; aptitudes pour prévenir les conflits ou les désamorcer. Ils font office de médiateurs diplomatiques à l'intérieur de l'Organisation. La mission des directeurs avisés consiste à instaurer et maintenir une collaboration fructueuse entre les représentants nationaux, les aider à s'influencer mutuellement d'une manière constructive, établir un « langage commun » entre eux, et sortir de l'ornière les négociations qui s'enlisent, généralement à cause de soupçons ou de malentendus culturels. Cette expression métaphorique inclut aussi le personnel d'une division, qui bien souvent est appelé à soutenir le président d'une réunion intermédiaire ou d'un sous-comité.

Droits humains

L'une des composantes clés de l'économie émergente du savoir, particulièrement dans la culture politique occidentale, et relativement aux valeurs politiques, à la démocratie multipartite, à la transparence de l'activité gouvernementale, à la liberté d'expression, à l'accessibilité des réseaux de communication, à la propriété privée et aux droits individuels, et à la régulation de l'économie par le marché. Le respect des droits humains libère la créativité intellectuelle

humaine, le principal facteur de production dans l'économie du savoir. (<http://www.un.org/french/hr/>)

Économies d'échelle

Diminution du coût unitaire attribuable à l'augmentation du volume de la production et aux gains d'efficacité opérationnelle. Les économies d'échelle sont possibles parce que l'augmentation de la production fait baisser le coût de fabrication de chacune des unités additionnelles.

Économies de gamme

Diminution du coût constatée quand la mise en œuvre simultanée de plusieurs fonctions commerciales s'avère plus efficace, sur le plan coût/bénéfice, que la mise en œuvre isolée de chacune d'elles

Efficacité

Capacité d'obtenir le résultat voulu ou, à tout le moins, un résultat acceptable. L'efficacité se mesure bien plus aux répercussions constatées ou aux résultats obtenus grâce à une rencontre ou une réunion qu'à la méthode employée ou au respect de toutes les procédures.

Efficience

Capacité d'animer une rencontre conformément à toutes les règles implicites qui lui sont applicables. Ainsi, toutes les tâches et procédures sont mises en œuvre correctement et le groupe œuvre collectivement à la concrétisation de la mission fixée, ce qui peut, le cas échéant, lui permettre d'accéder à l'efficacité.

Enchaînement des tâches

Manière de procéder habituelle, coutumière; succession d'actions qui se reproduisent à l'identique d'un jour à l'autre; parcours répétitif et immuable.

Examen par les pairs

Outil de coopération et de discussion consistant en l'analyse et l'évaluation systématiques, par plusieurs États, des résultats obtenus par un autre État, dans l'optique d'aider l'État examiné à améliorer ses processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, à adopter des pratiques plus efficaces et à se conformer aux normes et aux principes établis. Les représentants des autres pays membres forment le « jury » chargé d'évaluer les résultats du pays examiné.

Externalités (négatives – coûts sociaux)

Facteurs qui ne sont pas pris en compte dans le calcul du produit national brut, mais qui ont des répercussions sur la qualité de vie des êtres humains. La pollution constitue un bon exemple de coûts externes imposés à la société : la production nationale ne peut être maintenue parfois qu'en contrepartie d'un certain niveau de pollution qui nuit à la qualité de vie. Les entreprises calculent les coûts (privés) du matériel, de la main-d'œuvre et de l'équipement nécessaires pour produire les biens et les services, mais elles ne tiennent pas compte des coûts sociaux de la pollution qu'elles causent. Inversement, il existe des externalités positives, par exemple les avantages que représentent pour la société les formations offertes par les entreprises à leurs employés : ces travailleurs plus qualifiés peuvent ensuite être engagés par d'autres entreprises. Ici encore, ces externalités ne sont pas prises en compte dans le bilan de la production nationale.

Franc-tireur

Expression par laquelle je désigne l'archétype de président de comité se caractérisant par une grande indépendance d'esprit, des opinions clairement tranchées, de l'audace ainsi qu'une certaine flamboyance dans l'expression des points de vue. Le franc-tireur fait office de catalyseur de la réflexion et de l'action du groupe quand les travaux traînent en longueur. Il s'avère également très utile dans les situations qui exigent de prendre des risques et d'agir avec fermeté pour vaincre des réticences cristallisées et progresser vers la résolution des problèmes.

Gestion du temps

Ensemble des modalités définissant la manière dont le temps est réparti et utilisé. Pour gérer le temps d'une manière efficace, il faut ménager les équilibres et garder constamment le cap sur les objectifs visés. Pour ce faire, on doit utiliser l'énergie personnelle ainsi que le temps de la manière la plus optimale possible, orienter clairement son action, faire preuve d'efficacité mais aussi de souplesse, et enfin, se tenir prêt à saisir les occasions prometteuses qui se présentent. L'équilibre intervient au niveau de la répartition du temps entre les différentes sphères de la vie, par exemple la famille, le travail, l'argent, la santé, les contacts sociaux et l'épanouissement spirituel. Le maintien de l'équilibre et la concrétisation des objectifs constituent le fondement de la réalisation de soi et de la réussite professionnelle, commerciale et financière. Au niveau personnel, la gestion du temps consiste à mettre en œuvre les savoir-faire, processus quotidiens et outils pouvant nous aider à concrétiser nos buts. Pour en savoir plus : <http://www.time-management-guide.com>

Hobbes, Thomas (1558–1679)

Philosophe anglais et théoricien de la politique, connu surtout pour son ouvrage intitulé *Léviathan* (1651), dans lequel il affirme que le seul moyen d'assurer la sécurité de la société civile est de la soumettre à l'autorité d'un souverain. La question de l'ordre que soulève Hobbes reste centrale dans la sociologie actuelle. L'auteur considérait que l'humanité était engagée dans une guerre de tous contre tous; l'intérêt personnel constituait pour lui la loi universelle de la psychologie sociale et l'état de nature ne procurait qu'une vie solitaire, misérable, dangereuse, brutale et brève. Cette dernière phrase soulève la question de l'origine de l'organisation sociale. Hobbes plaidait en faveur de l'instauration d'un ordre civil dans lequel la meilleure manière de régler le problème du désordre consisterait à conclure un contrat social plaçant tous les pouvoirs dans les mains du monarque, le Léviathan.

Homer-Dixon, Thomas

Thomas Homer-Dixon est le directeur du Centre d'étude de la paix et des conflits de l'Université de Toronto (*Centre for the Study of Peace and Conflict, University of Toronto*). Il a dirigé plusieurs programmes internationaux de recherche sur les interactions entre le stress environnemental et la violence dans les pays en développement. Depuis quelques années, il s'intéresse plus particulièrement à la manière dont les sociétés s'adaptent aux changements économiques, écologiques et technologiques complexes. En 2001, il a reçu le Prix du Gouverneur général, catégorie Études et essais, pour son ouvrage intitulé *Le défi de l'imagination* (*The Ingenuity Gap* dans sa version originale anglaise). Il y propose une théorie de l'imagination permettant d'aborder d'une manière résolument neuve les problèmes complexes de nos existences, de notre réflexion et de nos entreprises dans le monde d'aujourd'hui.

Krastev, Ivan

Ivan Krastev a obtenu une maîtrise en philosophie de l'Université de Sofia en 1990. Il a été conférencier à la Nouvelle Université de Bulgarie de 1994 à 1996. Sa thèse de doctorat, en instance de soutenance, porte sur la politique constitutionnelle présidentielle en Europe de l'Est. Ivan Krastev a été associé du Wissenschaftskolleg de Berlin en 1999–2000; associé en politiques du Centre Woodrow Wilson des universitaires internationaux de Washington en 1998, et associé du Collegium Budapest, Institut des études avancées, où il a travaillé à un projet intitulé « L'essor et l'influence des groupes de réflexion en Europe centrale et de l'Est » en 1997–1998. Ivan Krastev est à l'heure actuelle le président du conseil et le directeur de la recherche du Centre des stratégies libérales de Sofia, en Bulgarie.

Loi Helms-Burton

Loi visant à durcir l'embargo envers Cuba en interdisant aux entreprises étrangères d'investir dans l'île ou d'y acheter des propriétés saisies dans la foulée de la révolution de 1959. Les alliés occidentaux des États-Unis s'opposent vivement à cette loi depuis son adoption, en 1996. La *Loi Helms-Burton* a éloigné certains investisseurs potentiels, mais n'a pas réussi à mettre un terme aux investissements. Les entreprises déjà en place à Cuba ne quittent pas l'île, mais les nouveaux investisseurs se montrent prudents. (<http://www.globalexchange.org/campaigns/cuba/US-Cuba/HelmsBurton.html>)

McLuhan, Marshall

Théoricien de la communication, Herbert Marshall McLuhan est né le 21 juillet 1911 à Edmonton, en Alberta, au Canada. Il a obtenu une maîtrise de l'Université du Manitoba en 1935. En 1942, il obtenait un doctorat de l'Université Cambridge. Il a ensuite été professeur d'anglais à l'Université de Toronto de 1954 à 1980. En 1963, il a fondé dans ce même établissement le Centre pour la culture et la technologie (*Centre for Culture and Technology*), son « camp de base intellectuel ». Dès ce jour, Marshall McLuhan s'est consacré entièrement à l'étude des effets de la technologie électronique sur la collectivité humaine. Ses idées ont suscité beaucoup d'intérêt dans le grand public dans les années 1990, au moment de l'avènement du Web. Le magazine *Wired* a fait de lui son « saint patron ». Plusieurs ouvrages ont fait état de ses idées et théories : *The Mechanical Bride* (1961), *La galaxie Gutenberg* (1967 pour la version française), *Pour comprendre les médias* (1968 pour la version française) et *Message et massage, un inventaire des effets* (1968 pour la version française). Pour en savoir plus : www.marshallmcluhan.com

Mercantilisme

Doctrine élaborée en Occident après le déclin du féodalisme, et selon laquelle la richesse des nations découle de la possession et du contrôle des territoires, des gens et des ressources. Cette doctrine repose sur l'hypothèse que l'économie nationale peut être renforcée par des mesures gouvernementales qui protègent les industries du pays, par l'augmentation des exportations et par l'accumulation d'or et d'argent; elle favorise ainsi l'implantation de politiques de conquêtes et de protectionnisme.

Négociation gagnant-gagnant

Formule d'entente, de vente, de résolution d'un conflit, d'un problème ou d'une impasse qui avantage les deux parties prenantes aux négociations et qui résulte de discussions, de compromis et d'une détermination commune à

surmonter les obstacles. Les négociations gagnant-gagnant permettent de préserver l'écosystème; d'une manière générale, elles constituent le moyen le plus efficace d'atteindre les objectifs fixés car elles débouchent sur l'élaboration des formules et des modalités les plus avantageuses pour les deux parties. En affaires, dit-on, on n'obtient pas ce que l'on mérite mais ce que l'on négocie. La règle d'or consiste à adopter une stratégie avantageuse pour toutes les parties concernées, ou à obtenir ce que l'on souhaite en aidant les autres à obtenir ce qu'ils veulent.

NEPAD - Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NOPADA, mieux connu sous l'acronyme anglais NEPAD)

Vision d'avenir et programme d'action concernant le développement socioéconomique de l'Afrique, et qui ont été formulés le 23 octobre 2001 à l'occasion de la fusion du Partenariat du millénaire pour le Programme de relance de l'Afrique (PMA) et du Plan Oméga. Le NEPAD porte sur la construction d'infrastructures, y compris pour les nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC), l'éducation et le développement des ressources humaines, la santé et l'agriculture. Ce plan de développement intégré, holistique et exhaustif, vise la concrétisation des grandes priorités sociales, économiques et politiques dans la cohérence et l'équilibre. Il a été conçu et élaboré par des dirigeants africains. Son objectif premier consiste à éradiquer la grande pauvreté endémique dans les pays africains, sur le plan individuel autant que collectif. Il s'agira ensuite de tracer la voie d'un développement et d'une croissance durables dans l'optique de résorber la marginalisation de l'Afrique par rapport au processus de mondialisation. <http://www.nepad.org>. (<http://www.dfa.gov.za/events/nepad.htm>)

Normes

Ententes écrites décrivant les modalités techniques ou autres critères précis à respecter systématiquement à titre de règles, lignes directrices ou consignes dans l'optique de produire des matériaux, produits, processus ou services correspondant à l'objectif fixé. (On citera pour exemple les normes de qualité internationalement reconnues ISO 15000.) Dans le cas présent, les normes doivent être considérées dans le contexte de leur uniformisation, de leur harmonisation et de la formulation de normes communes à tous les pays membres. De telles normes permettent l'instauration et le maintien de communications et de discussions efficaces; elles stimulent l'interconnectivité ainsi que la confiance réciproque entre les partenaires commerciaux; elles favorisent l'intensification des échanges commerciaux et le maintien de la croissance économique des pays membres. www.iso.org/iso/fr

OCDE

Organisation qui a pris la relève de l'OECE. L'OECE (Organisation européenne de coopération économique) a été créée en 1949 dans le but d'administrer l'aide fournie par les États-Unis et le Canada pour reconstruire l'Europe après la Deuxième Guerre mondiale (Plan Marshall). Ayant remplacé l'OECE en 1961, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) procure à ses trente pays membres un cadre pour la discussion, l'élaboration des politiques économiques et sociales et leur perfectionnement. Les pays membres comparent leurs situations ainsi que les mesures qu'ils ont implantées, cherchent des réponses à des problèmes communs et s'efforcent de coordonner leurs politiques nationales et les politiques internationales; du fait de la mondialisation, ces politiques convergent de plus en plus vers un réseau de pratiques cohérentes d'un pays à l'autre. Les discussions des pays membres de l'OCDE peuvent mener à des accords portant sur des actions très encadrées et clairement circonscrites, par exemple l'implantation de codes légalement contraignants pour la libre circulation des capitaux et des services, ou des ententes de lutte contre la corruption ou d'élimination des subventions aux chantiers navals. Le plus souvent, toutefois, leurs discussions visent à fournir aux pays membres des outils supplémentaires pour prendre des décisions plus éclairées au sein de leurs gouvernements respectifs, dans toutes les dimensions des politiques publiques, et à préciser les répercussions des politiques nationales sur la communauté internationale. L'OCDE est un groupe de pays industriels qui s'engagent à respecter les principes de l'économie de marché, les valeurs et les mécanismes de la démocratie, et les droits humains.

OCDE : Bibliothèque en ligne

Source OCDE, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, regroupe un nombre imposant de livres ainsi que les numéros des 24 périodiques publiés par l'OCDE. Elle forme un important bassin d'information précieuse sur une vingtaine de sujets. Cette bibliothèque en ligne (dont la qualité a été soulignée de prix) en est maintenant à sa troisième année de fonctionnement et télécharge de nouveaux livres électroniques chaque année. Fin 2001, un peu moins de 2 000 institutions s'y étaient abonnées; plus ou moins 12 000 ouvrages électroniques et 4 000 tableaux statistiques ont été transférés chaque mois dans le cadre de 160 000 sessions utilisateur. (<http://www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029254.pdf>)

OCDE : Pays membres

Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie.

OCDE : Publications

L'OCDE est l'éditeur scientifique le plus important d'Europe. Elle constitue une source majeure d'information de toutes sortes : publications diverses (plus de 4 000 documents sur papier, y compris des rapports annuels, 24 périodiques, des magazines, des études et des comptes rendus de conférences ou autres réunions), rapports de recherche, conventions, documents de travail, études nationales et statistiques (25 bases de données statistiques sur CD-ROM et 700 publications électroniques en ligne) portant sur l'économie, les enjeux sociaux, le commerce, la macroéconomie, l'éducation, le développement, les sciences et l'innovation. L'OCDE met ses statistiques à la disposition du grand public par fichiers électroniques ou sur papier, et par son Portail des statistiques. Les rapports et les données statistiques de l'OCDE sur les économies des pays membres constituent une source d'information harmonisée, validée, comparative et actualisée à laquelle peuvent puiser les gouvernements, les entreprises, les universitaires, les ONG, les chercheurs, les responsables de la planification, les journalistes, les ministres et les décideurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

Ordre du jour (programme d'action)

Récapitulatif annoté et bien structuré présentant les principaux points de la discussion et servant aux participants de « carte routière » pour les rencontres. Ce document les aide à se préparer en vue des discussions et à garder le cap des principaux enjeux afin de concrétiser le plus possible les objectifs fixés et favoriser la progression des échanges.

Paradigme

Modèle constituant le fondement d'une réflexion ou d'une action; exemple faisant office de schéma conceptuel et, plus particulièrement, formant la base d'une méthodologie ou d'une théorie. En philosophie des sciences, configuration généralement acceptée des liens unissant les idées entre elles; cadre conceptuel dans lequel s'inscrit la recherche scientifique. Les paradigmes constituent la base sur laquelle s'érigent les théories; ils sont déterminés en partie par les paradigmes culturels. Le terme s'emploie aussi pour désigner la manière dont des individus ou des collectivités vivent ou « voient » le monde.

Paradigme coopératif

Modalités des relations internationales ayant émergé après la Deuxième Guerre mondiale et reposant sur la coopération entre les pays. Ce paradigme englobait alors l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord; il a donné lieu à la création de l'OCDE, de l'UE et de l'OTAN. Il se caractérise par l'établissement de partenariats synergiques entre les pays, une intensification de la coopération internationale, une élévation du niveau de confiance et de l'interconnectivité, la libre circulation de l'information (diffusée par des réseaux et des réseaux de réseaux) et le resserrement des normes de qualité, lequel donne lieu à des économies de gamme et d'échelle dans l'expression de la créativité et stimule l'innovation économique et technologique.

Persévérant diplomate

Expression par laquelle je désigne l'archétype du président de comité se caractérisant par la compétence, l'expertise, une longue expérience de la présidence de comités divers, et la capacité à écouter attentivement et patiemment les autres délégués pendant de très longues périodes tout en les ramenant à chaque fois aux principaux objectifs de la réunion

PNUD/FEM (Programme des Nations Unies pour le développement/Fonds pour l'environnement mondial)

Créé dans la foulée de la Conférence de Rio (1992), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) stimule la coopération internationale et finance des projets de lutte contre six dangers majeurs pesant sur l'environnement planétaire : le recul de la biodiversité; les changements climatiques; la détérioration des eaux internationales; l'amincissement de la couche d'ozone; la dégradation des sols; les polluants organiques persistants (POP). Le FEM rassemble 175 gouvernements et travaille en partenariat avec le secteur privé, les ONG et les institutions internationales pour résoudre des problèmes environnementaux complexes tout en soutenant les actions nationales de développement durable. Le FEM aide les pays en développement à financer des projets et des programmes de protection de l'environnement planétaire et appuie la conclusion et le respect des accords internationaux. Le FEM a distribué 4 milliards USD en dons et mobilisé 12 milliards USD additionnels en cofinancement pour soutenir plus de 1 000 projets dans plus de 140 pays en développement ou économies en transition. En août 2002, 32 pays donateurs ont pris des engagements de près de 3 milliards USD pour financer les travaux du FEM sur les quatre années suivantes. (<http://www.thegef.org/french/french.html>)

Poids

Valeur, préjugé ou caractéristique de la société influant sur son processus d'élaboration des politiques

Politique (publique)

Décision, position, orientation ou programme d'action sélectionné pour concrétiser un ou plusieurs objectifs gouvernementaux. Toute politique donne lieu à la formation d'un ensemble de processus faisant intervenir de nombreux acteurs, par exemple d'autres gouvernements, des organisations internationales, d'autres paliers du même gouvernement, des représentants de la société civile, y compris des utilisateurs, des clients et autres parties prenantes, des scientifiques, des législateurs et autres, qui analyseront entre eux les différentes possibilités d'action envisageables et contribueront à la sélection de celle qui sera finalement mise en œuvre.

Politique agricole commune (PAC)

Politique mise en œuvre dans les années 1960 pour garantir les approvisionnements alimentaires de l'Europe et stabiliser les prix, à l'avantage à la fois des producteurs et des consommateurs. La PAC favorisait alors le maintien d'approvisionnements en produits alimentaires nationaux au moyen de mesures de soutien des prix à la ferme. Cette Politique a été implantée dans le contexte des pénuries alimentaires et du rationnement de l'après-Deuxième Guerre mondiale. Elle visait cinq objectifs principaux : stimuler la productivité; assurer un niveau de vie décent aux agriculteurs; stabiliser les marchés; régulariser les approvisionnements alimentaires; instaurer des prix raisonnables pour les consommateurs. Elle reposait sur trois principes : un marché unique pour les produits agricoles avec uniformisation des prix et liberté de circulation des marchandises agricoles à l'intérieur des frontières de la communauté; traitement préférentiel pour les membres de la communauté; partage des coûts. Bien que les dépenses effectuées au titre de la PAC aient diminué ces dernières années, elle continue d'absorber presque la moitié du budget de l'UE et représente l'une de ses problématiques les plus importantes au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Avec l'accession imminente de pays tels que la Pologne et ses nombreuses régions rurales très pauvres, la question de l'adaptation de la PAC à l'élargissement de l'Europe se pose de manière particulièrement aiguë.

Politique : Adaptation

Implantation réussie d'une politique nouvelle dans un pays membre. Les principales conditions de cette réussite sont les suivantes : ouverture; flexibilité

des systèmes politiques et institutionnels; capacité à comprendre et accepter les concepts nouveaux ou étrangers; détermination envers la mise en œuvre des changements indispensables au régime actuel des politiques.

Politique : Adoption

Action consistant à choisir et accepter une politique ou une recommandation en vue d'un examen ultérieur

Politique : Collectivité (Communauté)

Collectivité se formant autour de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une ou de plusieurs politiques; se compose généralement de personnes d'horizons divers (parlementaires, experts, membres de la société civile, représentants des médias, chercheurs, représentants d'ONG), mais qui partagent un intérêt commun d'une portée assez large; elles constituent des comités spécialisés dans le but de défendre cet intérêt commun, faire valoir leurs points de vue, et diffuser leurs arguments pour stimuler la participation du grand public (des citoyens) aux débats entourant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Politique : Régime

Ensemble de principes, normes, règles et procédures décisionnelles implicites et explicites vers lequel convergent les attentes des États ou des gouvernements dans une sphère donnée des relations internationales, y compris dans certains domaines tels que la coopération économique régionale

Président averti

Expression par laquelle je désigne la personne (président/représentant) qui dirige les travaux d'un comité et qui le fait progresser d'un pas sûr vers la concrétisation des objectifs inscrits à son ordre du jour. Le président averti doit notamment veiller à ce que le groupe ne s'écarte pas des enjeux principaux préalablement définis; il doit aussi aider l'organisation à stimuler inlassablement la coopération entre ses membres. Il est choisi parmi les représentants des pays membres du comité, du sous-comité ou de l'atelier considéré. Il est nommé pour ses qualités de dirigeant et d'animateur, sa connaissance approfondie du sujet, l'intérêt qu'il porte aux enjeux étudiés ainsi que la qualité de son jugement – toujours dans le respect des règles, précédents et habitudes de l'organisation.

Pression des pairs

Outil efficace intervenant dans le processus de négociation et favorisant l'obtention d'un consensus; contrainte politique et morale que les pays exercent

les uns sur les autres, mais qui se distingue nettement de celle qui découle d'accords formels

Prise en charge

Dans les agences d'aide, ce terme désigne l'appropriation d'un concept, d'une idée, d'une technique ou d'un type particulier de savoir-faire. En ce sens, elle constitue une mesure de la réussite des projets mis en œuvre; en effet, les idées et les activités qui ne sont pas prises en charge par les récipiendaires (que les récipiendaires ne s'approprient pas) sont généralement abandonnées dès que le donateur cesse de les financer.

Processus itératif

Dialogue constamment renouvelé; processus progressif fonctionnant par boucles et consistant à évaluer les politiques conçues ou mises en œuvre par les membres de l'OCDE. Ce processus itératif a pour objectif de permettre aux participants de conclure des accords raisonnables et durables, par exemple des politiques ou des modalités pertinentes et opportunes susceptibles d'être immédiatement adaptées aux besoins spécifiques des différents pays membres.

Renforcement des capacités (perfectionnement des capacités)

Processus permettant aux personnes, organisations, institutions ou sociétés de perfectionner individuellement et collectivement leurs savoir-faire afin de remplir des fonctions, de résoudre des problèmes, et de fixer et d'atteindre des objectifs. Pour qu'un pays atteigne ses objectifs de développement, il doit pouvoir compter sur des personnes, des institutions et des pratiques synergiques entre elles. Le renforcement des capacités consiste à perfectionner les compétences et les savoir-faire pivots d'une organisation, par exemple la capacité à structurer et animer une équipe, la gestion, les finances et la collecte de fonds, l'élaboration des programmes et leur évaluation, et ce, dans le but d'accroître l'efficacité et la durabilité de l'organisation. Ce processus consiste aussi à aider une personne ou un groupe à circonscrire et résoudre des problèmes et acquérir l'information, les connaissances et l'expérience nécessaires pour régler les difficultés et implanter le changement. Le renforcement des capacités est appuyé par la mise en œuvre d'activités de soutien technique, par exemple dans les domaines de l'encadrement, la formation, l'assistance technique spécifique et la mise en réseau des ressources. L'expression est devenue très en vogue au début des années 1990 dans les agences internationales de développement telles que la Banque mondiale et le PNUD.

Réseau

Configuration regroupant des individus ou des organisations unis par des liens informels (par exemple, des scientifiques ou des chercheurs), formels (avec, dans ce cas, structures imposantes, identité claire et largement reconnue, noyau de représentants travaillant à la fois pour leur institution d'origine et pour le réseau – c'est par exemple le cas de l'OCDE), ou relativement informels mais dans le cadre d'une architecture structurée (réunions du consortium Banque mondiale).

Rituel

Procédure prescrite pour une cérémonie, et dans laquelle la manière de faire compte plus que le contenu. Ces schèmes comportementaux sont répétés (souvent sans que l'on y pense) selon une forme et un ordre immuables définis par la coutume ou par une autorité. Il arrive à l'occasion qu'une suite d'actions ou une procédure administrative utile se cristallise en rituel; elle induit alors des comportements dans lesquels la réflexion n'intervient plus, et qui deviennent générateurs d'erreurs. Ainsi, on a déploré qu'un certain nombre de pratiques implantées par des donateurs aient été graduellement ritualisées, perdant au passage leur pertinence et leur utilité.

Scénario

Terme emprunté au cinéma et employé ici pour décrire une série d'arguments élaborés par un délégué et acceptables pour sa propre culture; le délégué pourra ensuite présenter cet argumentaire à des décideurs et acteurs influents de différents échelons afin de favoriser l'adoption d'une nouvelle politique dans son pays.

Stratégie des échecs

Stratégie dont l'objectif consiste à capturer et tuer le « roi rival ». L'objectif ultime du jeu est d'éliminer l'adversaire et de détruire son roi et son armée; les alliances font partie intégrante de cette stratégie. L'objectif, les valeurs et les finalités du jeu sont clairs, ce qui apparente la dynamique des échecs à celle d'un État centralisé, mais aussi celle des duels et des tournois.

Stratégie des jeux

Analyse des « jeux stratégiques » (le jeu asiatique du go et le jeu européen des échecs) en tant qu'illustrations des valeurs, des objectifs et des schèmes comportementaux caractéristiques des cultures stratégiques des sociétés.

Stratégie du go

Comportement stratégique fondé sur l'ambiguïté et l'interaction synergique. Le but du jeu est d'accroître son propre espace vital en conquérant du territoire par la mise en œuvre de stratégies synergiques. Les joueurs ne cherchent pas à tuer ou à éviter de l'être, mais à vivre et à construire. En cela, le jeu de go s'apparente aux États qui fondent leur fonctionnement sur leur population, et aux individus qui font preuve de solidarité et favorisent les interactions.

Synergie (partenariat synergique)

Configuration coopérative établie entre des pays, donnant lieu à une synthèse élaborée des connaissances disponibles, et procurant une méthode plus efficace, plus efficiente et plus souple pour accroître la prospérité de chacun des pays considérés et celle de leur regroupement dans son ensemble par l'amélioration constante de leur efficience économique.

Système de vérifications et de contrepoids

Mécanisme de prévention des empiètements inhérent au système politique des États-Unis, lequel repose sur le principe de la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), et visant à empêcher l'une de ces sphères de prendre trop d'influence par rapport aux deux autres

Transfert de technologie

Selon la définition qu'en donne le Conseil économique et social de l'ONU, le transfert de technologie est l'ensemble des données, des connaissances, des méthodes et des outils nécessaires pour mener à bien les actions utiles et en faire usage. Le transfert porte sur un « savoir-faire ». Son processus s'applique à différents types de techniques ou de méthodes : des *technologies publiques* (les connaissances du domaine public qui peuvent être transférées gratuitement); des *technologies privées* (les technologies couvertes par des droits de propriété industrielle, et qui doivent par conséquent être achetées pour être utilisées); les *technologies intégrées* (des technologies ou des techniques faisant partie intégrante d'un outil; il faut donc acheter un manuel d'utilisation ou un programme de formation en même temps que l'outil pour maîtriser la technologie ou le « savoir-faire » nécessaire à son utilisation). Le transfert peut porter sur l'intégralité d'un processus industriel, y compris les techniques de management reconnues comme volets essentiels de ce processus. Par conséquent, le transfert de technologie peut désigner toute formule de diffusion d'une connaissance par la formation ou par la transmission de rapports véhiculant une expertise. Il peut aussi consister en la fourniture d'un équipement spécialisé.

Transparence

Caractère de l'échange, de la mise en commun et de la diffusion de l'information quand toutes les données et les analyses économiques ainsi que les procédures gouvernementales sont rendues publiques et sont accessibles aux institutions nationales et internationales, aux citoyens, aux adversaires du processus ainsi qu'aux partis d'opposition. On la mesure au degré d'accessibilité et de diffusion de l'information dans le pays considéré.

Ressources de l'OCDE et autres liens utiles

www.ocde.org

- www.ocde.org : le site Web principal de l'OCDE
- <http://stats.www.ocde.org/source> : Sources statistiques mondiales
2, rue André Pascal
75775 Paris cedex 16–France
Tél. : (331) 45 24 82 00
Fax : (331) 45 24 91 77
Voir www.ocde.org, rubrique « Économies émergentes et en transition »
- <http://www.oecdmoscow.org/> : bureau de l'OCDE à Moscou
a/s Institut pour l'économie en transition
Bâtiment N3, Gazetny per. 5
103918 Moscou-Russie
Tél. : (7 095) 229 7089, (7 503) 956 4721, (7 095) 956 4721
Fax : (7 503) 956 4722 ou (7 095) 956 4722
Courrier électronique : oecdmo@glas.apc.org
- Activités du CCNM : Politiques fiscales (Centres multilatéraux de formation fiscale); cours de l'Institut conjoint de Vienne sur l'économie de marché et l'analyse financière

Produits de la coopération dans l'OCDE et en Europe de l'Ouest	Produits de la fermeture des frontières en URSS et en Europe de l'Est
Promotion de la coopération entre les pays	Pas de participation à la synergie du développement international
Assistance financière et technique	Détérioration de l'économie
Reconstruction de la confiance, de l'espoir et de la paix sociale	Rupture des liens de confiance
Stabilisation de la situation politique	Réseau structuré verticalement
Mise en commun de l'information (transparence)	Interconnectivité médiocre (voire nulle)
Évaluation continue des politiques économiques	Syndrome antidéveloppement
Abaissement des obstacles au commerce	Normes de qualité douteuses et ambiguës
Bouillonnement d'idées nouvelles au sein de l'OCDE	Sclérose de la créativité et de l'innovation

This page intentionally left blank

RÉFÉRENCES

Chapitre 1

- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony*. Princeton University Press.
- Peyrefitte, Alain (1995). *La société de confiance*. Paris : Odile Jacob.
- Reysset, Pascal & François Pingaud (1995). *Awélé*. Paris : Chiron.
- Ruggie, John (1982). « International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization* (printemps).
- Stiglitz, Joseph E. (2001). *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, allocution Prix Nobel, 8 décembre. Texte disponible ici : <http://www-1.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/papers.cfm>.
- Wilson, R. (1977). « A Bidding Model of Perfect Competition », *Review of Economic Studies*, vol. 44, p. 511–518. (Article cité dans Stiglitz, 2001)

Chapitre 2

- Beasley, W. G. (1992). *The Modern History of Japan*. Tokyo : C. E. Tuttle Company.
- Bernard, Anne K. (1996). *Réseaux du CRDI : Une perspective ethnographique*. Ottawa : CRDI.
- Caplan, Nathan. 1979. “The Two Communities Theory and Knowledge Utilization.” *American Behavioural Scientist*, 23(4).
- Carden, Fred & Stephanie Neilson (2004). « International Development Research Center – IDRC and the Policy Impact of Donor Supported Research », Diane Stone & Simon Maxwell (dir.), *Global Knowledge Networks and International Development*. Routledge.
- Collins, James & Jerry Porras (1996). *Bâties pour durer (Les entreprises visionnaires ont-elles un secret?)*; traduction de Marie-Pierre Gröndahl. Paris : First-Management.

- Guilmette, J. & I. Iskra (2001). « IDRC's Experience in EMDU », *Research Capacity in Developing and Transition Countries*. Berne : Swiss Commission for Research.
- Hately, Lynne & Kamal Malhotra (1997). *Between Rhetoric and Reality: Essays on Partnership in Development*. Ottawa : The North-South Institute/Institut Nord-Sud.
- Hopper, W. David (1970). *Exposé présenté à l'ouverture de la réunion du Conseil des gouverneurs* (du Centre de recherches pour le développement international – CRDI), 26 octobre 1970. Ottawa : CRDI.
- Hulse, Joseph (1981). *Décennie d'expérience*. Ottawa : CRDI.
- Lattès, Robert (1988). *L'apprenti et le sorcier, les défis de l'innovation*. Paris : Plon.
- Lusthaus, Charles *et al.* (2003). *Évaluation organisationnelle – Cadre pour l'amélioration de la performance*. Sainte-Foy et Ottawa : Les Presses de l'Université Laval et CRDI.
- Lyzogub, I. (2001). *Final Report: Environmental Management Development in Ukraine and its Influence on Public Policy*.
- On trouvera le texte intégral ici : http://web.idrc.ca/en/ev-31684-201-1-DO_TOPIC.html
- Neilson, Stephanie (2001). *IDRC-Supported Research and its Influence on Public Policy. Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A Literature Review*. Ottawa : IDRC.
- USAID (1995). *New Partnership Initiative Report* (version préliminaire). Washington D. C : USAID. (Texte cité dans Hately & Malhotra, 1997)

Chapitre 3

- Berger, Peter L., 1973, *Homeless Mind, Modernization and Consciousness*, New York, Random House.
- Bonvin, Jean & Christian Morisson (1998). *L'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE)*. Que sais-je?, Presses Universitaires de France.
- Chavranski, Henri (1997). *L'OCDE au cœur des grands débats économiques*. Paris : La Documentation française.
- Griffiths, Richard T. (1997). *A la découverte de l'OECE*. Paris : Collection historique de l'OCDE.
- Hill, Peter (1985). *Produit brut réel et parités de pouvoir d'achat dans les pays de l'OCDE*, OCDE.
- Maalouf, Amin (2002). *Les croisades vues par les Arabes*. France : J'ai lu.
- McMillan, John (1992). *Games, Strategies & Managers*. Oxford : Oxford University Press.

- OCDE (2002). *Politiques agricoles des pays de l'OCDE; Suivi et évaluation 2002*. Paris : OCDE. Publication annuelle de l'OCDE.
- Thygesen, Niels (2002). *Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions (Discussion of the Economic Development Review Committee)* [La pression par les pairs comme moyen de surveillance par les institutions internationales]. Document interne de l'OCDE.
- Stiglitz, Joseph E. (2001). *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, allocution Prix Nobel, 8 décembre. Texte disponible ici : <http://www-1.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/papers.cfm>. J. Stiglitz cite Wilson, dont la référence figure ci-dessous.
- Wilson, R. (1977). « A Bidding Model of Perfect Competition », *Review of Economic Studies*, vol. 44, p. 511–518. (Article cité dans Stiglitz, 2001)

Chapitre 4

- Chavranski, Henri (1997). *L'OCDE au cœur des grands débats économiques*. Paris : La Documentation française.
- Bonthous, Jean-Marie (1994). « Understanding Intelligence Across Cultures », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 7(3), automne.
- Boyd, R. & P. Richerson (1987). « The Evolution of Ethnic Markers », *Cultural Anthropology*, vol. 2(1).
- D'Iribarne, P. (1993). « L'enracinement culturel de la gestion des entreprises », B. Ponson et Jean-Louis Schaan (dir.), *L'esprit d'entreprise*, Paris : John Libbey Eurotext.
- Homer-Dixon, Thomas (2002). *Le défi de l'imagination : comment résoudre les problèmes de l'avenir?*; traduction de Gil Courtemanche. Montréal : Boréal.
- McMillan, John (1992). *Games, Strategies & Managers*. Oxford : Oxford University Press.

Chapitre 5

- Hobsbawm, E. J. (2003). *L'âge des extrêmes : le court vingtième siècle, 1914-1991*. Bruxelles : Éditions Complexe; Paris : Le Monde diplomatique.
- Johnston, Donald J. (2001). « Pour un système de santé «parfait» », *L'Observateur de l'OCDE*, 11 décembre.
- Sacerdoti, Giorgio (2000). « Corrompre ou ne pas corrompre », *Affairisme: la fin du système - Comment combattre la corruption* (chapitre 2). Paris : OCDE.

Postface

Guilmette, Jean-H (1995). « Au-delà de l'aide d'urgence : alerte précoce, prévention des conflits et prise de décision », *Actes de la rencontre internationale francophone*, Ottawa, 19-22 septembre 1995.

Lectures additionnelles

Examen par les pairs

Pagani, Fabrizio (2002). *L'examen par les pairs : un instrument de coopération et de changement (Analyse d'une méthode de travail de l'OCDE)*, SG/LEG(2002)1. <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/0103083E.PDF>.

Élaboration des politiques

Lindquist, Evert (2001). *Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research*. Ottawa : IDRC.

Évaluation de l'APD

Naudet, Jean-David (1998). « *Vingt ans d'aide au Sahel : un bilan pour envisager la coopération de la génération à venir* » OCDE/Club du Sahel. Paris
http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/1998-02.PDF

Gestion en contexte interculturel

Hofstede, Geert (1993). « Cultural Constraints in Management Theories », *Academy of Management Executive*, vol. 7(1), p. 81–94. Maastricht, Pays-Bas : Academy University of Limburg.

G. Hofstede est souvent cité pour ses recherches dans ce domaine. Son premier bassin de données provenait d'une enquête réalisée dans les différentes filiales d'IBM dans le monde. On trouvera son site ici : <http://pages.stern.nyu.edu/~wstarbuc/mob/hofstede.html>.

G. Hofstede a également publié l'ouvrage suivant.

Hofstede, Geert (1990). « Motivation, Leadership and Organization: Do American Theories Apply Abroad? », *Organizational Dynamics* (été), p. 42–63.

Voir également les publications suivantes.

International Journal of Cross Cultural Management, vol. 1(1), 1^{er} avril 2001. <http://sagepub.co.uk/journals/details/issues/j0326v01i01.html>

Noorderhaven, Niels G. & Bassirou Tidjani. *Cultural, Governance, and Economic Performance: An Explorative Study with Special Focus on Africa*.

En ce qui concerne l'Europe, voir les publications suivantes.

Adler, N. (1983). « Cross-cultural Management: Issues to be Faced », *International Studies of Management and Organisation*, vol. 13(2), p. 7–45.

Holden, N. J. (2001). *Cross-cultural Management: A knowledge Management Perspective*, Harlow, UK : Financial Times/Prentice-Hall; en particulier le chapitre 13, « Remapping the Domain of Cross-cultural Management ».

Joynt, P. & M. Warmer (dir.) (1996). *Managing across cultures*. London : International Thompson Business Press.

Picq, Thierry (1994). « Vers un modèle de management européen multiculturel », *Gestion* (printemps), p.15–21.

T. Picq analyse dans cet article les idiosyncrasies, les valeurs, les attitudes professionnelles et l'utilisation des outils et des techniques de gestion en Allemagne, en Grande-Bretagne, en France et en Italie.

Tagliabue, John (2001). « At a French Factory, Culture is a two-way street », *New York Times*, 25 février, section 3, p. 4.

Cet article analyse l'adaptation des mentalités française et japonaise dans une usine Toyota en France.

Histoire et économie

Braudel, Fernand (1985). *La dynamique du capitalisme*. Paris : Arthaud, 1985 et Flammarion, 1988.

Hobsbawm, E. J. (2003). *L'âge des extrêmes : le court vingtième siècle, 1914-1991*. Bruxelles : Éditions Complexe; Paris : Le Monde diplomatique.

Jacobs, Jane (1992). *Les villes et la richesse des nations : réflexions sur la vie économique*; traduction de Suzanne Mineau. Montréal : Boréal.

Agencement des salles de réunions

Beaucoup d'articles et de livres ont été écrits sur le sujet. On en trouvera ici une petite sélection.

Carlopio, J. R. & D. Gardner (1992). « Direct and Interactive Effects of the Physical Work Environment on Attitudes », *Environment and Behaviour*, vol. 24(5), p. 579–601.

Howells, L. T. & S. W. Becker (1962). « Seating Arrangements and Leadership Emergence », *Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 64, p. 148–150.

Maslow, A. H. & N. L. Mintz (1956). « Effects of Aesthetic Surroundings, Initial Effects of Three Aesthetic Conditions upon Perceiving Energy and Well-being », *Journal of Psychology*, vol. 41, p. 247–254.

Mehrabian, A. & S. G. Diamond (1971). « Effects of furniture arrangement, prop and personality on social interaction », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 20, p. 18–30.

L'ouvrage suivant propose une bibliographie assez complète.

Kiesler, Sara & Jonathon N. Cummings (2002). « What Do We Know about Proximity and Distance in Work Group—A Legacy of Research », P. Hinds & S. Kiesler (dir.), *Distributed Work*, Cambridge, MA : MIT Press.

<http://basic.fluid.cs.cmu.edu/articles/Kiesler02-ProximityfDistanceWorkGroup.pdf>

Conclusions

Johnston, Donald J. (2001). « Pour un système de santé «parfait» », *L'Observateur de l'OCDE*, 11 décembre.

OCDE (2001). *Panorama de la santé*. OCDE.

Oxley, Howard & Stephane Jacobzone (2001). « Dépenses de santé, quel avenir? », *L'Observateur de l'OCDE*, 9 décembre.

*Dispositions préliminaires de la
Convention relative à l'Organisation de Coopération et de
Développement Économiques
(reconstitution de l'Organisation Européenne de Coopération
Économique en Organisation de Coopération et de Développement
Économiques)*

CONSIDÉRANT que la puissance et la prospérité de l'économie sont essentielles pour atteindre les buts des Nations Unies, sauvegarder les libertés individuelles et accroître le bien-être général;

ESTIMANT qu'ils peuvent progresser très efficacement dans cette voie en renforçant la tradition de coopération qui s'est développée entre eux;

RECONNAISSANT que le redressement et le progrès économiques de l'Europe, auxquels leur collaboration au sein de l'Organisation Européenne de Coopération Économique a apporté une contribution très importante, ont ouvert de nouvelles perspectives permettant de renforcer cette tradition et de l'appliquer à des tâches nouvelles et à des objectifs plus larges;

CONVAINCUS qu'une coopération plus large constituera une contribution essentielle à des relations pacifiques et harmonieuses entre les peuples;

RECONNAISSANT que leurs économies dépendent de plus en plus les unes des autres;

DÉTERMINÉS, grâce à des consultations mutuelles et à la coopération, à développer au maximum et à utiliser plus efficacement leurs capacités et leurs possibilités pour réaliser la plus forte expansion possible de leur économie et améliorer le bien-être économique et social de leurs peuples;

ESTIMANT que les nations plus avancées dans le domaine économique devraient coopérer pour aider au mieux de leurs facultés les pays en voie de développement économique;

RECONNAISSANT que la poursuite de l'expansion du commerce mondial constitue l'un des facteurs les plus importants propres à favoriser l'essor des économies des divers pays et à améliorer les rapports économiques internationaux;

DÉTERMINÉS à réaliser ces desseins d'une façon compatible avec les obligations découlant de leur participation à d'autres organisations, institutions ou accords internationaux;

SONT CONVENUS des dispositions suivantes pour la reconstitution de l'Organisation Européenne de Coopération Économique en Organisation de Coopération et de Développement Économiques [...]

PARIS, 14 décembre 1960